IL FEDERALISTA

rivista di politica

Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo.

Hamilton, The Federalist

ANNO XXXII, 1990, NUMERO 1

ISSN 0392-1042

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e attualmente viene pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovrannazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.

Sotto gli auspici del CESFER, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Comunità europea lire 25.000; altri paesi lire 35.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XXXII, 1990, NUMERO 1

INDICE

La rinascita del nazionalismo pag. 3

JOHN PINDER, *L'idea federale e la tradizione liberale inglese* » 9

NOTE

Riflessioni sulla Casa comune europea (Lucio Levi) » 33

Inflazione tedesca o moneta europea? (Francesco Mazzaferro) » 44

Può il federalismo rappresentare un modello per l'Africa? (Fall Cheikh Bamba) » 56

INTERVENTI

Italiani e Tedeschi nel Movimento europeo (Thomas Jansen) » 67

L'AZIONE FEDERALISTA

L'Unione europea e l'unione economica e monetaria (Alberto Majocchi) » 71

TRENT'ANNI FA

La nazione, il feticcio ideologico del nostro tempo (Mario Albertini) » 86

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

Bertrand Russell (a cura di Dieter Heinrich) » 92

La rinascita del nazionalismo

Il nazionalismo sta facendo la sua ricomparsa in Europa. Oltre che nelle tensioni interne all'Unione Sovietica, il fenomeno si manifesta con sinistra violenza nei rapporti tra Ungheria e Romania, tra Ungheria e Cecoslovacchia, tra le Repubbliche jugoslave, tra Serbia e Albania.

L'Europa orientale corre il rischio di balcanizzarsi. La sola risposta possibile a questa esplosione di barbarie sta nella capacità della Comunità di offrire all'Europa, e in ultima istanza al mondo intero, un modello di convivenza politica alternativo allo Stato nazionale.

D'altra parte il futuro della Comunità dipende dalla strada che prenderà il processo di unificazione tra le due Germanie. Esso viene vissuto da molti come una riaffermazione del principio nazionale, mentre in molti risveglia la consapevolezza della necessità di inserirlo in un più rapido processo di unificazione federale che coinvolga dapprima la Comunità e, in un futuro più o meno lontano, il resto dell'Europa.

Il carattere ambiguo del processo di unificazione delle due Germanie non si riflette soltanto nei comportamenti della classe politica e nelle reazioni dell'opinione pubblica della Repubblica Federale, ma anche in quelli degli altri paesi della Comunità. In non pochi casi, alla consapevolezza della necessità di «europeizzare» la questione tedesca si è alternata la tentazione di ripristinare i giochi di alleanze che avevano caratterizzato l'equilibrio europeo prima della seconda guerra mondiale, basati sulla contrapposizione di opposti nazionalismi.

* * *

Il federalismo affonda le proprie radici nella critica dell'idea stessa di nazione. E' quindi una nostra specifica responsabilità, in una fase della storia nella quale questo fantasma — che pure non si era mai

completamente dileguato — sembra ritornare con particolare virulenza, riproporre questa critica con vigore.

Dobbiamo ricordare che l'idea di nazione, non appena si tenti di definirla, appare indeterminata e contraddittoria, e che proprio nella sua indeterminatezza e contraddittorietà essa trova il fondamento dell'emotività di cui si carica e dell'aggressività che scatena. Dobbiamo ripetere che la nazione non coincide con nessuna delle caratteristiche con cui viene abitualmente identificata (lingua, cultura , religione, costumi), né con la loro combinazione (perché combinando in vario modo tutti questi criteri si possono definire infiniti ambiti di affinità delle più varie dimensioni, ciascuno privo di confini definiti). Né la nazione si può ritenere il risultato di una storia comune, perché la storia è perenne mutamento, e in quanto tale può essere addotta a pretesto per giustificare le più disparate rivendicazioni «nazionali». Ma essa non è nemmeno il «plebiscito di tutti i giorni» di Renan, perché tutti noi esprimiamo tacitamente ogni giorno molteplici lealismi, e il problema è proprio quello di trovare che cosa costituisce la specificità di quel *plebiscito che ha per oggetto la nazione.*

* * *

In realtà l'idea di nazione non ha un correlato reale. Essa è un mito, *o un feticcio — come essa è definita in uno scritto pubblicato trent'anni fa in questa rivista e ripreso in questo numero — la cui funzione è stata in passato, e rimane tuttora, quella di legare i cittadini al potere facendoli sentire membri di una comunità insieme naturale e religiosa, che fornisce la sola legittimazione della sovranità dello Stato e in nome della quale i cittadini sono tenuti a sacrificare persino la loro vita.*

Vero è che anche i miti giocano un ruolo importante nella storia. Ne sono la più eloquente delle dimostrazioni le tragedie che, in nome dell'idea di nazione, si sono consumate in passato e ancora si consumano ai nostri giorni. Peraltro, nel diciannovesimo secolo, il mito della nazione, diffuso con l'ausilio dell'imposizione a tutti i cittadini di uno Stato di alcuni comportamenti — come la lingua — che in origine erano soltanto proprî degli abitanti di una regione o dei membri di una classe sociale, aveva svolto anche una funzione progressiva. In nome della nazione sono stati creati in Europa occidentale Stati di dimensioni compatibili con il grado di sviluppo delle forze produttive e sono state abbattute barriere e privilegi legati all'antico regime. Il principio ambiguo della sovranità nazionale è stato la formula in nome della quale

hanno potuto essere combattute le battaglie democratiche possibili in un mondo di Stati sovrani costretti, per sopravvivere, a ricorrere periodicamente alla guerra. Ma questa funzione progressiva era subordinata a due condizioni: la compatibilità delle dimensioni degli Stati nazionali dell'Europa occidentale con le esigenze dello sviluppo economico e l'esistenza di un potere forte, capace di imporre su tutto il proprio territorio il mito nazionale come strumento per la creazione di una società più unita e solidale.

Queste condizioni hanno cessato di esistere da molto tempo (e non sono mai esistite in Europa orientale). La dimensione dello sviluppo economico è ormai continentale e si va profilando la consapevolezza che la sola dimensione nella quale è possibile garantire la sopravvivenza dell'umanità è quella planetaria. In questa situazione l'idea di nazione ha perso ogni funzione positiva ed ha mantenuto soltanto quella negativa — che peraltro aveva sempre avuto — di giustificazione ideologica dell'istinto dell'orda che è in ogni uomo, di principio di violenza e di disordine. E' così che oggi un gruppo etnico di tre milioni di abitanti, in nome del feticcio tribale della coincidenza tra «nazione» e Stato sovrano, mette in pericolo la perestrojka *di Gorbaciov, una trasformazione dal cui successo dipendono in larga parte le sorti dell'umanità. Ed è così che in Europa orientale si vedono i primi inquietanti segni di un ritorno alle dispute di confine, a sterili irredentismi e all'oppressione delle minoranze. Si profila il pericolo che al plumbeo ordine brezhneviano succeda un'era ancora più buia di anarchia internazionale e di disordine economico.*

* * *

Come in ogni fase di ripresa del nazionalismo, rispunta oggi nel dibattito politico, specialmente in Germania, l'opposizione tra il nazionalismo «buono», che sarebbe il cemento della solidarietà tra i membri della stessa nazione, e il nazionalismo «cattivo», che sarebbe il principio della violenza nei confronti delle altre nazioni. In realtà si tratta di un'opposizione priva di fondamento. Dopo la conclusione della sua fase nascente, nella quale l'idea di nazione poté confondersi con gli ideali della democrazia, il nazionalismo si è rivelato per ciò che è, cioè come il *principio della barbarie, che annulla l'individualità, come sede della autonomia della ragione e dell'azione morale, in un nebuloso soggetto collettivo, che si crede dotato di coscienza e di volontà, e titolare di diritti. E' in questa prospettiva che viene riproposto, con particolare riferi-*

mento al processo di unificazione tedesca, l'equivoco principio dell'autodeterminazione dei popoli. Si tratta di un principio che, come quello nazionale, mette in discussione l'ordine politico di una regione e, al limite, del mondo intero, senza che sia esplicitato il criterio sulla base del quale il nuovo ordine deve essere creato. Chi infatti decide qual è il soggetto che ha il diritto di autodeterminarsi? Perché questo diritto deve spettare, per esempio, ai Tedeschi della DDR, e non anche a quelli della Slesia e della Pomerania? O agli Europei intesi come un unico popolo pluralistico? E chi formula la domanda alla quale il popolo che si «autodetermina» deve rispondere? Perché essa deve riguardare, per esempio, l'unità della Germania e non l'unità dell'Europa? E, infine, che ne è di coloro che rimangono in minoranza? Si deve ritenere che abbiano esercitato anch'essi il diritto di autodeterminazione?

Sono domande destinate a rimanere senza risposta. La verità è che l'idea di «popolo», al di fuori dell'accezione giuridica nella quale il termine designa i cittadini di uno Stato, è altrettanto indeterminata quanto quella di «nazione». L'unico popolo che ha un'identità definita, e quindi il diritto di autodeterminarsi, è il genere umano o, nella fase storica attuale, quella sua parte che lo rappresenti nella misura in cui, dando l'esempio dell'abbattimento delle barriere tra le nazioni, ne affermi idealmente l'unità. In ogni altro caso, quello dell'autodeterminazione non è un diritto, ma uno slogan privo di contenuto. Ciò non significa evidentemente che si debba condannare, nelle circostanze attuali, il desiderio della maggioranza dei cittadini della DDR di essere inquadrati in un ordinamento statale che garantisca loro maggiore benessere, stabilità e libertà. Ma deve essere chiaro che essi, premendo per l'unione tra le due Germanie, non esercitano un diritto, ma approfittano di un'occasione. La loro è una scelta strumentale, che deve essere valutata come tale, facendo un calcolo accurato dei costi e dei benefici che essa comporta e che non può essere legittimata né sulla base dell'idea di nazione né su quella di un presunto diritto dei popoli all'autodeterminazione.

In realtà la realizzazione della pace, della libertà, della democrazia, della giustizia e del benessere economico per tutti gli uomini *passa oggi attraverso la negazione del principio nazionale e l'affermazione dell'unità del genere umano nel quadro di una Federazione mondiale. E sotto questo profilo gli Europei hanno una responsabilità particolare, perché è nel quadro europeo, e in particolare in quello comunitario, che è possibile fare subito il primo passo verso il conseguimento dell'obiettivo mediante la realizzazione — anche se parziale — del principio federale.*

* * *

E' corretto trarre da tutto ciò la conseguenza che, come viene spesso ripetuto, il processo di unificazione della Germania non riguarda soltanto i Tedeschi. Del resto la causa degli avvenimenti tumultuosi che hanno reso l'unità tedesca un fatto ormai ineluttabile non va ricercata in Germania, ma a Mosca. Senza la perestrojka *di Gorbaciov, oggi Honecker sarebbe ancora al potere, la DDR continuerebbe ad essere, come era sempre stata, l'alleato più fedele e disciplinato del Cremlino e il suo governo il custode più rigoroso dell'ortodossia marxista. Ma quello che l'unificazione della Germania non riguarda soltanto i Tedeschi non deve diventare per gli altri uno slogan in nome del quale giustificare il ritorno alla politica di potenza o alle tradizionali alleanze del vecchio equilibrio europeo. Deve al contrario significare che la Germania non è ormai che una parte dell'Europa in corso di unificazione, e che quindi l'unificazione delle due Germanie deve coinvolgere la responsabilità solidale della Comunità ed accelerarne l'unione federale.*

Il bivio di fronte al quale la Germania e l'Europa si trovano non ha nulla a che fare con l'affidabilità democratica ed europea del popolo tedesco, contestata da alcuni e sostenuta da altri con pari ottusità. Riaffiora qui ancora una volta la nefasta confusione concettuale, la cui radice sta pur sempre nell'idea di nazione, che attribuisce all'inafferrabile entità collettiva «popolo tedesco» una coscienza e una volontà, e quindi ne fa un centro di imputazione di responsabilità morale. La verità è che, come scriveva Machiavelli, non si tratta di «biasimare Atene né di lodare Roma», ma di «accusare la necessità»: perché ogni popolo è ciò che ne fanno il tipo di equilibrio internazionale in cui è inserito, le istituzioni che ne regolano la convivenza e il suo livello di sviluppo economico e sociale. Ed è un fatto che l'unificazione tedesca, se fosse realizzata in un contesto puramente nazionale, trasformerebbe radicalmente queste tre condizioni, allontanando indefinitamente la prospettiva dell'unificazione europea. D'altra parte sembra che il contesto comunitario sia per ora sufficientemente solido, e sia stato addirittura rafforzato dagli avvenimenti che hanno fatto precipitare il processo di unificazione tedesca; così come l'europeismo della grande maggioranza dei politici tedeschi non è in discussione. In discussione è semmai la capacità, loro e dei loro colleghi degli altri paesi della CEE, di rendersi conto che i pericoli che minacciano la Comunità esigono che si abbandoni la strada degli eterni ricominciamenti, che è stata quella che ha caratterizzato il processo fino ad oggi, e che l'unificazione federale dell'Europa cessi di

essere soltanto una prospettiva per divenire materia di decisione. Nei prossimi mesi gli uomini di governo della Comunità avranno l'opportunità di dare con i fatti e non con le dichiarazioni una concreta dimostrazione della loro volontà europea.

Il Federalista

L'idea federale e la tradizione liberale inglese

JOHN PINDER

In Europa, gli Inglesi si sono trovati nella posizione più favorevole per comprendere il concetto di costituzione federale. Esso ha acquisito via via sempre maggiore importanza, sia come difesa contro l'eccessiva centralizzazione statale, sia come mezzo per consentire agli Stati di convivere in un mondo sempre più interdipendente. Esso è stato dunque sempre più largamente compreso e realizzato da altri popoli, ma gli Inglesi non sono riusciti ad applicarlo a sé stessi, né all'interno del Regno Unito né come principio guida nei rapporti con gli altri Stati. Perché?

La costituzione federale: un prodotto della tradizione liberale inglese.

I motivi per i quali gli Inglesi erano in una posizione tanto favorevole per comprendere il significato di ciò che avevano fatto i padri fondatori della Costituzione degli Stati Uniti d'America sono facilmente evidenziabili. Non si trattava solo di una questione di lingua, di cultura e di contatti. I padri fondatori erano radicati nella tradizione politica inglese, e più precisamente nella sua tradizione liberale, nella più vasta accezione di «sistema di libertà civili, politiche e religiose»(1).

Gli autori di *The Federalist* si richiamano in particolare a Locke e Montesquieu. L'influenza di Locke sul pensiero politico nelle colonie americane è stata fondamentale. Per la generazione di Hamilton e Madison, *L'Esprit des Lois* di Montesquieu è stato «una sorta di Bibbia della filosofia politica», che veniva citata in *The Federalist* «come gli scolastici citano Aristotele» (2). In ciò essi seguivano ancora la tradizione di Locke, che Montesquieu aveva razionalizzato e affinato. Anche se non sembra che ne facciano menzione, è interessante il fatto che Montesquieu sia andato oltre Locke aggiungendo nel suo libro un'analisi dei meriti del

sistema federale e suggerendo così la sua compatibilità con la filosofia politica di Locke (3).

La rivoluzione americana ripudiò il dominio britannico, ma gli Americani non ripudiarono le idee politiche degli Inglesi. Al contrario, essi vi trovarono le basi per la soluzione del problema che stava loro maggiormente a cuore: i limiti e il controllo del potere politico. Come la filosofia di Locke aveva rispecchiato le esigenze di coloro che volevano tenere a freno le pretese di un monarca assoluto, così gli Americani volevano una costituzione che li difendesse da esse e assicurasse invece il controllo del potere da parte del popolo. Furono la filosofia di Locke e la costituzione britannica a suggerire come riuscirvi, attraverso la garanzia normativa dei diritti individuali e l'elezione di rappresentanti del popolo con il compito di elaborare le leggi e controllare il potere esecutivo.

Per essere in grado di proteggere una società civile di questo tipo dalle minacce esterne o dal dissenso interno, occorreva che i vari Stati si unissero; e l'esperienza di una confederazione, i cui Stati membri ignoravano l'autorità dell'Unione, fu la dimostrazione inequivocabile della necessità di un governo federale, in rapporto diretto con i cittadini. Ma di nuovo ciò poneva un problema: come controllare il potere del governo? Come impedire che un governo federale onnipotente opprimesse i singoli e svuotasse di senso le istituzioni degli Stati membri? La risposta veniva individuata in parte nella separazione dei poteri, fulcro della tradizione lockiana, anche se sempre meno seguita in Inghilterra, e in parte in una applicazione nuova di quello stesso concetto fondamentale: la divisione dei poteri tra l'Unione e gli Stati.

La divisione dei poteri, radicata nella costituzione, non modificabile unilateralmente né dalle istituzioni centrali né dagli Stati, appare talmente come una semplice estensione del principio della separazione dei poteri che a posteriori è difficile cogliere sia i suoi elementi di intrinseca novità, che la reale portata della innovazione attuata dai padri fondatori. E tuttavia fin dal momento in cui tale semplice modifica venne inserita nella Costituzione americana, si ebbe la prova tangibile che era possibile applicare una costituzione liberale non solo all'interno degli Stati, ma anche per unioni di Stati pronti ad accoglierne i principî. L'idea federale poteva essere vista come un completamento di tali principî in un modo che era, come avrebbe detto Acton, «suscettibile di estensione illimitata» (4).

Essendo radicate nella filosofia politica inglese, e integrate solo da una estensione logica di un concetto fondamentale di Locke, le idee di *The Federalist* non potevano non divenire accessibili ai cultori del pensiero

politico inglese. Scriveva il professor Bernard, *Chichele Professor* di Diritto internazionale e Diplomazia a Oxford: «Non conosco modello più raffinato di saggio politico di quello contenuto in alcuni di questi scritti» (5). Ma a quel punto era già quasi trascorso un secolo, ed era stato necessario molto tempo perché gli Inglesi incominciassero a riconoscere le implicazioni di ciò che era avvenuto in America.

I pensatori liberali e l'idea federale.

Fu un pensatore liberale francese, non inglese, che per primo fece conoscere il significato della Costituzione federale americana. Alexis de Tocqueville visitò gli Stati Uniti nel 1831 perché voleva rendersi conto di come la democrazia e l'uguaglianza potessero combinarsi con la libertà, allo scopo di risparmiare alla Francia nuove esperienze di regimi illiberali come quelli che avevano fatto seguito alla rivoluzione francese. Imbattutosi nell'elemento federale della costituzione, ne espose i vantaggi in *De la Démocratie en Amérique* (6), pubblicato un quarto di secolo prima che al concetto venisse dedicata un'attenzione paragonabile da parte degli autori inglesi. In seguito alle ondate di immigrazione negli anni 1830-40, tuttavia, il potenziale degli Stati Uniti incominciò a farsi più chiaro per gli Inglesi e a partire dal 1860 la letteratura in questo campo incominciò a recuperare il tempo perduto. A quel punto, gli Inglesi avevano il vantaggio di aver già potuto constatare come la Costituzione federale avesse concretamente funzionato. Come mise in evidenza Bernard, la cui opera *Two Lectures on the Present American War*, pubblicata nel 1861, fu uno dei primi scritti di autori inglesi sull'argomento, le idee di de Tocqueville sulla costituzione erano tratte soprattutto da *The Federalist*. Bernard stesso mostrò di conoscere a fondo la storia della Costituzione americana e della letteratura riguardante i principî che stavano alla base del problema della secessione (7).

Fu ancora nel 1861 che J.S. Mill diede alle stampe *Considerations on Representative Government*, opera che conteneva un capitolo intitolato «Dei governi rappresentativi federali» (8). Si trattava di un saggio informativo sul governo federale, che mostrava una lucida comprensione dei principî che ne stanno alla base. In particolare, vi si sottolineava, come aveva fatto Bernard, il ruolo fondamentale del rapporto diretto tra governo federale e cittadini, così come la necessità sia di una netta divisione dei poteri tra il governo federale e i governi degli Stati, sia di un arbitro indipendente da entrambi (9).

Nel suo saggio *On Liberty*, pubblicato due anni prima, Mill aveva

identificato un contesto entro il quale poteva collocarsi una siffatta divisione dei poteri, quando aveva sollevato il problema di delimitare la sovranità dell'individuo e l'autorità della società, nonché della lotta tra libertà e autorità (10). Anche se egli non mise in evidenza in modo esplicito alcun legame tra questi principî e la sua analisi delle costituzioni federali, implicitamente egli gettò un ponte tra il federalismo costituzionale degli anglosassoni e l'idea federale che veniva contemporaneamente sviluppata da Proudhon, e che consisteva sostanzialmente nel conciliare i due poli essenziali della libertà e dell'autorità (11).

Mentre l'analisi di Mill sul governo federale era chiara, le conclusioni che ne traeva apparivano vagamente contraddittorie. Il suo ideale era la massima dispersione del potere compatibile con l'efficienza, eppure egli mostrava di preferire, ove possibile, un governo unitario, nonostante il suo aperto pregiudizio nei confronti della concentrazione dei poteri (12). Egli affermava che un tribunale veramente internazionale era «una delle più impellenti necessità della società civile» e che la Suprema Corte degli Stati Uniti ne era il primo, grande esempio. Ma poi concludeva che «i confini dei governi» dovrebbero generalmente coincidere con quelli delle nazionalità e che, nonostante la distinzione tra cittadini e stranieri fosse incivile, in quella fase dello sviluppo della civiltà essa era inevitabile (13). Anche a non voler tenere conto della costituzione federale svizzera, entrata in vigore solo da tredici anni, o a voler definire la nazionalità in modo tale da escludere i gruppi linguistici svizzeri, appare tuttavia sorprendente che Mill, solitamente così preoccupato della necessità della educazione civica, non abbia espresso alcuna opinione sulla imprescindibilità di una educazione volta a superare tale barbara distinzione e a rendere possibile il soddisfacimento di «una delle più impellenti necessità» della società civile.

Ritorneremo più oltre sull'argomento delle apparenti incongruità nel pensiero di Mill. Diciamo per ora che al tempo della terza edizione di *Representative Government*, apparsa nel 1865, egli poteva riferirsi in termini entusiastici all'opera di E.A. Freeman, *History of Federal Government in Greece and Italy*, pubblicata nel 1863 (14). Anche se si richiamava ai recenti scritti di Mill e Bernard, da tempo Freeman meditava in prima persona sull'argomento (15). Il volume doveva essere il primo di un'opera di vaste proporzioni, *History of Federal Government, from the Foundation of the Achaian League to the Disruption of the United States*; e lo scopo di questo primo tomo era quello di cogliere l'idea «nel suo germe così come nella sua espressione perfetta». Freeman ne vedeva la «forma perfetta» nella Costituzione degli Stati Uniti (16); e benché la sua

History non sia mai andata oltre la Grecia e l'Italia, con un frammento sulla Germania nell'edizione postuma del 1893, il volume che vide la luce conteneva un'ampia introduzione sulle caratteristiche del governo federale, con particolare riferimento agli Stati Uniti e alla Svizzera. Seguendo un'idea di Tocqueville (il quale a sua volta si rifaceva a Montesquieu) Freeman si dilungava sui vantaggi offerti dal sistema federale, che da un lato assicurava la pace interna e il godimento di eguali diritti da parte dei cittadini degli Stati di vaste proporzioni, e dall'altro lato consentiva la partecipazione alla vita politica dei cittadini degli Stati più piccoli (17). Per il meccanismo costituzionale, egli introdusse il termine di sovranità suddivisa tra autorità coordinate (18). Il suo grande merito, come storico che sarebbe in seguito divenuto *Regius Professor* di Storia moderna a Oxford, fu di contribuire al fatto che il federalismo assurgesse al rango di materia di studi universitari in Gran Bretagna.

Tutto questo materiale portava acqua al mulino di Acton. Anche se succedette a Seeley come *Regius* nella cattedra di Storia moderna dell'Università di Cambridge solo nel 1895, e se la sua opera *History of Freedom and Other Essays* uscì solo nel 1907, quattro di tali saggi che avevano come argomento il federalismo vennero pubblicati, o furono oggetto di conferenze, tra il 1862 e il 1889. In questi saggi egli applicava la sua immensa erudizione a quell'aspetto del federalismo che riguarda più la dispersione che non l'unificazione del potere. Egli trovava profondamente ripugnanti gli eccessi del centralismo democratico, e deplorava le idee della rivoluzione francese nel loro contenuto essenziale in quanto rappresentavano «non la limitazione del potere sovrano, ma l'abolizione dei poteri intermedi»(19). Si schierò contro Mill sulla teoria che Stato e nazione devono coincidere e contro «l'unità nazionale che è l'ideale del liberalismo moderno». Al contrario, sosteneva che «la coesistenza di diverse nazioni nel medesimo Stato è... la miglior garanzia della sua libertà»; e vedeva la federazione come «il più efficace e il più adatto tra tutti i mezzi per porre un freno all'oppressione delle minoranze da parte di un potere centralizzato» (20). Come abbiamo già osservato, tuttavia, egli riteneva anche che il federalismo potesse estendersi illimitatamente, e fosse «l'unico mezzo per evitare le guerre», perché consentiva che «nazionalità, religioni e momenti di civiltà diversi coesistessero in armonia fianco a fianco» (21).

Uno dei quattro saggi di Acton sul federalismo era una recensione di *The American Commonwealth* di James Bryce, pubblicato nel 1888. Bryce era divenuto amico di Freeman dopo aver scritto un eccellente saggio sul Sacro Romano Impero nel 1863. Era stato nominato *Regius*

Professor di Diritto civile a Oxford nel 1870, era divenuto deputato liberale nel 1880 ed era stato ministro liberale in tre Gabinetti. I due volumi di *The American Commonwealth* rimasero in gestazione vent'anni, e le loro 1770 pagine costituirono per mezzo secolo un punto di riferimento da una sponda all'altra dell'Atlantico (22). La sua esauriente analisi del sistema politico americano comprendeva una mezza dozzina di capitoli dedicati specificamente alle origini, ai principî e al funzionamento della Costituzione federale. Bryce vedeva con favore l'idea federale ed eliminò ogni pretesto precedentemente accampato dagli Inglesi colti sulla presunta mancanza di informazioni adeguate circa il suo funzionamento negli Stati Uniti.

Dei quattro amici che Bryce ringraziava nella sua Prefazione, Henry Sidgwick veniva al primo posto per aver «letto con molta cura gran parte delle bozze e aver dato preziosi suggerimenti» (23). Sidgwick, che si adoperò molto per introdurre le scienze politiche come materia di studio nelle università inglesi, era a quel tempo *Knightsbridge Professor* a Cambridge, e le lezioni che vi tenne tra il 1885 e il 1899 costituirono l'ossatura del volume, pubblicato postumo, *The Development of European Polity* (24). Il libro conteneva capitoli sul federalismo nell'antica Grecia, tratti in gran parte da Freeman, e sul federalismo moderno, per il quale si avvalse dei suoi stretti rapporti con Bryce. Egli indicava i vantaggi del federalismo sia nell'acquisizione di maggior forza verso l'esterno che in benefici economici derivanti dall'unione degli Stati, nonché nella garanzia di libertà a livello locale nell'ambito di Stati precedentemente unitari; e riteneva che una federazione dell'Europa occidentale, sull'esempio statunitense, fosse «la profezia più realistica» (25). Questa previsione era contenuta anche nel suo *The Elements of Politics*, che comprendeva un capitolo sul federalismo e uno sulla sovranità (26).

A.V. Dicey, *Vinerian Professor* di Diritto inglese a Oxford dal 1882 al 1909, fu uno degli amici più intimi di Bryce. Assieme visitarono gli Stati Uniti nel 1870, quando Bryce stava iniziando la preparazione della sua grande opera. Ma al contrario di Bryce e di Sidgwick, Dicey non nutriva simpatia per l'idea federale. La sua opera classica, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, apparsa per la prima volta nel 1885, con otto edizioni nei successivi trent'anni e diverse ristampe, conteneva un lungo capitolo su «Sovranità parlamentare e federalismo». Mentre anche questo lavoro contribuì in modo assai importante a far comprendere in Inghilterra cosa fosse il governo federale, esso in realtà mirava a dimostrare la superiorità del governo centralizzato e della

sovranità parlamentare. «Il dogma fondamentale del diritto costituzionale inglese» scriveva «è la sovranità legittima assoluta, o il dispotismo, del Sovrano nel Parlamento», che è incompatibile con una costituzione federale (o, più esattamente, con «un patto sostanziale, che preveda il controllo di ogni autorità attraverso la costituzione»); e costituzione federale significa governo debole, legalismo e suddivisione della lealtà dei cittadini tra poteri diversi (27).

Alla fine del diciannovesimo secolo, in Inghilterra era dunque disponibile una vasta serie di opere sugli aspetti storici, giuridici e politici del governo federale (28). Molte di esse si dovevano ad autori di tradizione liberale. Oltre a Mill, anche Acton fu membro liberale del Parlamento dal 1859 al 1865, e il suo patrigno, per tre volte Segretario agli Esteri, apparteneva anch'egli al partito liberale. Acton inoltre era amico intimo di Gladstone, sul quale esercitò una profonda influenza, in particolare per quanto concerneva la *Home Rule* (autogoverno) in Irlanda. Delle credenziali di Bryce come uomo politico liberale abbiamo già detto. Dal canto suo, Freeman fu per due volte candidato al Parlamento come radicale indipendente e fu invitato a presentarsi per i liberali nel 1886. E Sidgwick fu notevolmente influenzato da J.S. Mill — benché, come abbiamo visto, più favorevole di lui al federalismo. Questi liberali erano prevalentemente favorevoli all'idea federale, ma nel liberalismo inglese vi era anche un altro filone. Dicey fu liberale fino al 1885, quando aderì al partito dell'Unione per reazione alla proposta di Gladstone sull'autogoverno dell'Irlanda. Nel propugnare la sovranità parlamentare contro il federalismo, egli seguiva l'altra scuola liberale, quella che Bryce, in un volume pubblicato nel 1901 e contenente i quattro saggi su temi federali, attaccò in quanto rappresentava «i dogmi» di Bentham e Austin, che avevano «avuto enorme influenza» in Inghilterra nei precedenti settant'anni (29).

Teorie sulla sovranità parlamentare e nazionale.

Mentre gli Americani erano occupati ad elaborare la loro Costituzione, Jeremy Bentham scriveva quattro lavori sui «Principî del diritto internazionale», l'ultimo dei quali intitolato *Plan for a Universal and Perpetual Peace*. Come era sua abitudine, non si preoccupava che ciò che scriveva venisse pubblicato: i saggi perciò, benché redatti tra il 1786 e il 1789, non comparvero se non nella raccolta postuma di tutte le sue opere, attorno al 1838-43. Il suo piano di pace iniziava con la Francia e l'Inghilterra, e prevedeva successivamente una partecipazione universale. La pace doveva essere raggiunta attraverso la limitazione degli

eserciti, e il ricorso all'arbitrato in caso di controversie. Una stampa libera, e quindi la pressione dell'opinione pubblica, avrebbero assicurato l'attuazione delle decisioni scaturite dall'arbitrato. Benché ritenesse che ciò sarebbe stato sufficiente, Bentham concedeva che «come estrema risorsa» le soluzioni adottate avrebbero forse potuto essere rese esecutive da contingenti degli Stati aderenti al patto (30).

Può apparire strano che un uomo tanto risolutamente realistico sulla necessità di punire gli individui che infrangono la legge credesse che la pubblica opinione sarebbe stata sufficiente a mantenere in riga gli Stati. Ma Bentham si era convinto che non vi fossero «in alcun luogo veri conflitti» tra gli interessi nazionali (31). E apparentemente non lo sfiorò neppure il pensiero che avrebbero potuto esservi, tra persone giuridiche dei vari Stati, conflitti non risolvibili attraverso le leggi di uno di essi. Come possiamo spiegarci questa strana ingenuità?

Bryce ci ha forse dato una risposta quando ha scritto che la dottrina di Hobbes sulla sovranità piaceva a Bentham «per la sua vigorosa asserzione dell'onnipotenza giuridica di una autorità della quale un riformatore drastico come lui aveva bisogno per raggiungere i suoi scopi». Per coloro che vogliono uno Stato forte che imponga precisi schemi di comportamento ai cittadini, è più comodo credere che nessun grave problema possa sorgere nei rapporti tra Stati sovrani.

La dottrina della sovranità parlamentare e nazionale indivisibile venne elaborata e messa a punto da John Austin, amico e vicino di casa di Bentham, con il quale era in perfetta sintonia di vedute. Bryce si spinse fino a rimproverare aspramente Austin per l'uso che questi aveva fatto delle «riflessioni di Hobbes», perché scriveva «come giurista, proclamando di illustrare uno Stato normale e tipico» ma descriveva solo Stati «con una legislatura onnipotente, dei quali il Regno Unito e la Repubblica sudafricana sono praticamente gli unici esempi, e Stati con sovrani onnipotenti, dei quali la Russia e il Montenegro rappresentano probabilmente gli unici casi nel mondo civile» (32).

Bryce si occupava dell'aspetto interno della sovranità, ma l'aspetto interno ed esterno erano strettamente legati, e venivano trattati congiuntamente nelle opere di autori quali Austin e Dicey. Anche Herbert Spencer, che attaccava «il diritto divino» delle maggioranze parlamentari, considerandolo pericoloso per i diritti individuali e delle minoranze, focalizzò la sua attenzione sulla linea tracciata da Hobbes a Austin, la quale intendeva «derivare l'autorità della legge dalla sovranità illimitata di un uomo, o di alcuni uomini»; e attribuiva ciò al passato militare di Austin, il quale «assimilava l'autorità civile a quella militare» (33).

Qualunque ne fosse la ragione, Austin forniva una giustificazione teorica ai protagonisti della sovranità parlamentare e nazionale.

La famiglia Mill era vicina di casa di Bentham e di Austin, e J.S. Mill, benché minore di Austin di sedici anni, per un certo periodo, tra il 1820 e il 1821, studiò con lui il diritto. J.S. Mill spinse il suo utilitarismo ben oltre l'arida dottrina trasmessagli dal padre e da Bentham, eppure sembra che gli riuscisse difficile contraddirli, e ciò potrebbe spiegare perché nella sua visione del governo federale trasparisse una certa preferenza per gli Stati nazionali unitari, compatibile con le idee paterne e di Austin sulla sovranità.

J.S. Mill attribuiva all'economia il ruolo che Bentham aveva riservato all'opinione pubblica, il ruolo cioè di supporto all'arbitrato internazionale e quindi di antidoto alle guerre. «Il commercio» scriveva «sta rapidamente rendendo obsolete le guerre»; e riteneva che il commercio internazionale fosse «la migliore garanzia di pace nel mondo» (34). Il commercio internazionale, e con esso l'interdipendenza tra gli Stati, era senza dubbio in espansione, ma la guerra era tutt'altro che superata. La ragione di questo errore di prospettiva, condiviso da gran parte degli economisti liberali del diciannovesimo secolo, fu che essi non tennero conto del fatto che il commercio tra Stati, per svilupparsi correttamente nell'ambito di un ordine internazionale pacifico, richiedeva un quadro legislativo e un governo. Questa fu, quantomeno, la conclusione alla quale pervenne durante la prima guerra mondiale Edwin Cannan, secondo il quale nessun economista liberale aveva mai riflettuto neppure per un attimo sul fatto che alla base della cooperazione nell'economia internazionale vi dovessero essere il diritto ed un governo (35). Questo tema venne ripreso e analizzato sistematicamente da Lionel Robbins in alcuni volumi pubblicati nel 1937 e nel 1939, sulla spinta della crescita del protezionismo e della guerra incombente. Robbins affermava che gli economisti classici, compreso Adam Smith, davano eccessivamente per scontato il quadro giuridico che consentiva all'economia di funzionare, e non capivano che un'economia internazionale liberale necessita di istituzioni politiche e giuridiche internazionali. Queste istituzioni sono necessarie non solo per motivi di sicurezza, ma per attuare, valutare e far rispettare le leggi sulla proprietà, sui contratti, sulla concorrenza e su molte altre questioni di notevole complessità. In breve, gli economisti non si erano resi conto della contraddizione insita nella previsione di un'economia mondiale senza ordinamenti civili e sociali a tale livello (36). In un articolo del 1939, von Hayek concordava con Robbins che questo era «uno dei limiti più gravi del liberalismo del diciannovesimo secolo» e sottolineava la

necessità di «abolire le sovranità nazionali e dar vita a un diritto internazionale realmente efficace» (37).

Abbiamo già messo in evidenza una delle possibili ragioni di questa lacuna nel pensiero liberale, vale a dire che il desiderio di un governo forte, emerso in alcuni degli utilitaristi, aveva dato origine alla teoria della sovranità indivisibile, inconciliabile con un ordine federale internazionale. Una seconda ragione era che, anche se volevano un governo forte, i liberali in genere auspicavano *meno* governo; e nonostante da un punto di vista logico possa essere coerente volere meno governo in uno Stato dove ce n'è troppo, e più governo a livello internazionale dove non ce n'è affatto, l'enfasi su *meno governo* potrebbe far perdere di vista la necessità di un minimo di governo internazionale. In terzo luogo, come aveva sottolineato von Hayek, i liberali sostenevano la causa nazionalista in Belgio, in Grecia, in Irlanda, in Italia e in Polonia ed erano pertanto spinti, come J.S. Mill, ad approvare il concetto di Stato nazionale (38). Infine, la sicurezza del commercio e la stabilità delle monete a livello mondiale erano, nel diciannovesimo secolo, in gran parte affidate alla Marina reale britannica e alla Banca d'Inghilterra, e questo potrebbe aver contribuito a far sottovalutare agli Inglesi, liberali compresi, le deficienze del sistema.

Indipendentemente dalle ragioni, le idee di sovranità, nemiche del federalismo, continuarono a prosperare per tutto il diciannovesimo secolo, e il crescente bisogno di una struttura giuridica e politica nei rapporti internazionali continuò ad essere ignorato da molti liberali. Dal 1870 in poi, tuttavia, in seguito alla guerra franco-prussiana e alla rinascita del protezionismo, la necessità di tale struttura divenne sempre più evidente; e i liberali furono i più attivi nel fare proposte federaliste al fine di risolvere i problemi internazionali. Anche la questione irlandese suggeriva la creazione di strutture federali all'interno del Regno Unito. Mentre gli Inglesi non giunsero mai al punto di applicare alcuna di tali proposte direttamente al Regno Unito, sia a livello interno che nei rapporti con altri paesi, tuttavia, anche prima del 1870 essi avevano incominciato a mostrare la loro propensione ad applicare i principî federalisti ai problemi di altri Stati.

Costituzioni federali per le colonie.

Furono i liberali, all'inizio del diciannovesimo secolo, a promuovere l'idea dell'autogoverno per le colonie britanniche con popolazione europea. Il primo risultato ufficiale fu la relazione del Conte di Durham

sul Canada, redatta nel 1839, nella quale veniva proposto un esecutivo canadese responsabile di fronte a un parlamento canadese. Ma solo nel 1864 un governo di liberali indisse una conferenza costituzionale, che sfociò nella promulgazione, nel 1867, del *British North American Act*, sotto il successivo governo a maggioranza conservatrice. I conservatori non si mostrarono affatto più arretrati dei liberali sul problema delle costituzioni federali nelle colonie; e con l'esempio degli Stati Uniti così vicino, non era strano che le differenze linguistiche e geografiche del Canada venissero sancite in una costituzione federale, benché, diversamente da quanto accadeva negli Stati Uniti, con un esecutivo parlamentare invece che eletto a suffragio diretto.

Già nel 1846 il Conte Grey, membro del gruppo di liberali fautori dell'autodeterminazione, aveva presentato al Parlamento un disegno di legge per dotare l'Australia di un governo federale; ma tali proposte vennero lasciate cadere a livello di commissione (39). Gli Australiani dovettero attendere fino al 1890 perché governi conservatori, preoccupati dalle annessioni effettuate da altri Stati europei nell'area del Pacifico, convocassero conferenze costituzionali e procedessero alla creazione della federazione australiana nel 1900.

Verso la metà del diciannovesimo secolo, i liberali avanzarono anche l'idea di una unione federale dei territori del Sud Africa. Il Segretario preposto alle colonie, Edward Bulwer-Lytton, nel 1858 chiese a Sir George Grey una relazione sulla possibilità di concretizzare una unione di tale genere (40). Non accadde nulla, tuttavia, fino alla guerra dei Boeri, quando il brillante *Kindergarten* di Milner preparò un *memorandum* contenente proposte per l'unione. Ispirato da un membro del gruppo, Lionel Curtis, e con l'entusiastico appoggio di un altro membro, Philip Kerr (in seguito Lord Lothian), essi proposero una costituzione federale, basata su uno studio approfondito di varie opere, tra le quali *The Federalist*. Ma nel 1909 il governo liberale adottò l'alternativa di una costituzione unitaria, in parte per motivi economici. Tuttavia, Curtis e Kerr, nei tre decenni successivi, sarebbero stati tra i principali fautori dell'idea federalista in altri contesti.

All'inizio del ventesimo secolo, dunque, il parlamento britannico aveva sancito le costituzioni di due delle quattro federazioni allora esistenti nel mondo. Quella degli Stati Uniti era scaturita da concetti della tradizione liberale inglese, ed era ormai nota al ceto colto e agli studiosi nel Regno Unito. La costituzione federale Svizzera del 1848 si era ispirata all'esempio americano. Non si può dunque affermare che nella seconda metà del secolo diciannovesimo gli Inglesi si trovassero in una posizione

più sfavorevole di altri per discutere con cognizione di causa possibili ulteriori applicazioni del principio federale. E il periodo tra il 1870 e la prima guerra mondiale fu infatti assai ricco di proposte in tal senso.

Proposte federali: Europa, impero, Irlanda.

Nel piano di Bentham per una pace permanente nessun indizio mostra che egli avesse recepito i principî fondamentali della nascente Costituzione americana. Richard Cobden era fortemente interessato alla costruzione della pace e nel 1849 propose in parlamento una mozione a favore dell'arbitrato internazionale, mentre nel 1851 avanzò una ulteriore proposta per una riduzione generale degli armamenti, sulla falsariga dei concetti formulati da Bentham. Nel 1867, tuttavia, James Lorimer, titolare di una cattedra di diritto internazionale a Edimburgo, scrisse un articolo sull'organizzazione internazionale (pubblicato solo nel 1884) che teneva chiaramente conto dei principî federalistici presenti nella Costituzione americana. In esso si prevedeva un governo che gestisse i rapporti internazionali, con un legislativo bicamerale, un potere giudiziario, un potere esecutivo e un erario. Il governo avrebbe dovuto disporre di una modesta forza permanente, e gli Stati membri avrebbero dovuto procedere al disarmo fino al livello compatibile con le esigenze di ordine pubblico. Avrebbe dovuto essere prevista una tassa internazionale, riscossa dagli Stati, e gli affari interni di questi avrebbero dovuto essere esclusi dalle competenze del governo centrale, tranne che nel caso di guerra civile (41).

Nel 1871, John Seeley, da poco nominato professore di Storia moderna a Cambridge, diede contenuto politico a questa proposta teorica. Alla vigilia del conflitto franco-prussiano egli venne invitato dalla *Peace Society* a tenere una conferenza su come abolire la guerra. Il testo venne pubblicato in *Macmillan's Magazine* sotto il titolo inequivocabilmente chiaro di «Stati Uniti d'Europa». Seeley andava diritto al punto, dichiarando che l'arbitrato internazionale, per essere efficace, comporta profondi mutamenti politici. Qual è, si domandava, il «livello minimo di federazione in grado di produrre risultati concreti?». E rispondeva, basandosi sull'esperienza americana, che tale minimo avrebbe dovuto comprendere un potere giudiziario federale imparziale, un legislativo e un esecutivo a livello europeo, un legame diretto tra i singoli e le istituzioni federali, e una forza armata a disposizione di queste istituzioni, così da vincere ogni possibile resistenza da parte degli Stati membri, ai quali avrebbe dovuto essere «assolutamente proibito» mantenere un esercito (42).

Seeley si chiedeva se questa via fosse praticabile, e rispondeva in modo realistico ma costruttivo. Per l'Europa sarebbe stato più difficile di quanto non fosse stato per l'America. Gli Europei avrebbero avuto bisogno di tempo perché si diffondesse l'idea della necessità di tale riforma dei loro rapporti. Seeley precorreva la convinzione di Altiero Spinelli che il risultato non potesse essere raggiunto con mezzi diplomatici: egli affermava che sarebbe stato necessario un «movimento popolare universale». Sebbene sottolineasse che si trattava di una semplice risposta alla domanda che gli era stata posta su come si sarebbe potuto abolire la guerra, e sebbene nel suo ragionamento egli si attenesse strettamente a una logica rigorosa e distaccata, egli concludeva il suo intervento con la visione di «una nuova federazione nascente come un tempio maestoso sulla tomba della guerra» (43).

Né la sua logica né la sua visione sembrano tuttavia aver avuto grande seguito. Evidentemente la *Peace Society* non rifletteva alcuna istanza generalizzata di discutere l'importanza dell'abolizione della guerra e Seeley rispose forse troppo seriamente alla domanda che gli era stata posta. Tuttavia, un decennio più tardi, la sua mente instancabile si applicò ad un progetto federale che toccava un tasto al quale lo Stato britannico era più sensibile.

L'occasione per questo nuovo intervento fu l'assurgere di America e Russia al ruolo, previsto da de Tocqueville, di grandi potenze mondiali, che scavalcavano tutte le tradizionali potenze europee — salvo la Gran Bretagna, a patto che essa si federasse con le colonie dotate di autogoverno, l'Australia, il Canada, la Nuova Zelanda e i territori britannici in Sud Africa, e mantenesse con l'India relazioni che consentissero il consolidamento di questa nuova potenza britannica. Seeley espose l'idea nelle conferenze tenute a Cambridge attorno al 1880 e pubblicate nel 1883 con il titolo *The Expansion of England* (44).

Ma Seeley era tutt'altro che un nazionalista fanatico. Come abbiamo visto, egli sapeva ispirarsi alla visione di un ordine di pace fondato su una Europa federale. Rifuggiva da trionfalismi nella visione dell'Impero, e insisteva sul fatto che una federazione tra l'Inghilterra e le colonie autonome non sarebbe stata un impero, ma piuttosto uno Stato molto vasto. Non dava per scontato che le grandi dimensioni di uno Stato fossero in sé stesse desiderabili, ma sosteneva nelle sue lezioni, basandosi sulla realtà dei rapporti di potere, che l'Inghilterra, come gli altri paesi europei, sarebbe altrimenti stata sopraffatta dai due Stati tradizionalmente indicati come le superpotenze. Era questo il convincimento che ne fece

un liberale favorevole all'unione, sostenitore della *Imperial Federation League*, costituita l'anno successivo alla pubblicazione della sua opera, la cui influenza si rivelò enorme. La lega attrasse molti liberali delusi dall'approccio di Gladstone agli affari internazionali, giudicato non sufficientemente fattivo. Il Presidente della lega, William Edward Forster, era di famiglia quacquera e fu poi, per un quarto di secolo, membro liberale del Parlamento. Tra gli unionisti liberali, attivi fautori di riforme sociali, e attratti dalla lega per il loro altrettanto attivo approccio alla politica estera, vi erano Joseph Chamberlain e Alfred Milner.

Michael Burgess ha scritto un'opera minuziosa e attenta sui federalisti favorevoli alla trasformazione dell'impero in una federazione, e non è perciò necessario dilungarsi a parlarne in questa sede (45). Ciò che va sottolineato, però, è che, nonostante la lega attirasse senza dubbio numerose persone di tendenze politiche diverse, interessate più alla prospettiva di dominio che alla federazione, vi erano anche federalisti sinceri come Seeley che univano una visione realistica del potere all'impegno nei confronti della costituzione federale, fondata sul diritto e su un governo rappresentativo del popolo. Essi riuscirono ad estendere i princìpî federalisti al problema dell'assetto internazionale nel suo complesso, come Seeley aveva fatto nella sua conferenza del 1871 e come Curtis e Kerr avrebbero fatto, dopo essere usciti dal *Kindergarten* di Milner. La reazione post-imperiale potrebbe aver impedito agli Inglesi di rendersi conto che questi federalisti non erano né di vedute ristrette né sciovinisti, ma al contrario erano alla ricerca di una soluzione ragionevole ai problemi dell'ordine internazionale nel mondo nel quale essi vivevano; e ciò a sua volta rende difficile comprendere la forza della tradizione federalista inglese.

Nel periodo in cui venivano avanzate le proposte di una federazione dell'impero, i nazionalisti irlandesi davano vita a progetti autonomisti, creando altre occasioni per valutare e discutere i princìpî federali. Anche di questo argomento si parla altrove (46). Qui è sufficiente porre in rilievo che il profondo interesse di Acton per il federalismo come mezzo di decentramento era senza dubbio accresciuto dal suo ruolo di influente consigliere di Gladstone sulla questione irlandese; che al Comitato di Gabinetto che predispose l'*Irish Home Rule Bill* all'inizio dell'ultimo decennio del secolo scorso non faceva certamente difetto una profonda conoscenza delle costituzioni federali, dato che uno dei suoi membri era James Bryce; e che l'eccentrico Joseph Chamberlain propose nell'aprile 1886 una federazione del Regno Unito per la soluzione del problema irlandese, in giugno indicò espressamente la costituzione canadese come

modello (47), e in luglio votò contro il progetto di legge per l'autogoverno in Irlanda, allargando così la spaccatura in seno al partito liberale. Inoltre, le questioni dell'Irlanda e dell'Impero divisero ulteriormente i federalisti in tre gruppi: quelli come Seeley che erano a favore della federazione dell'impero ma contro la *Home Rule*; quelli come Freeman che erano per la *Home Rule* ma contro la federazione dell'impero; e quelli che erano a favore di entrambe le soluzioni. Tra questi ultimi, va ricordato W.T. Stead, brillante giornalista e pubblicista.

Stead era un liberale che si guadagnò fama e influenza negli ultimi due decenni del secolo grazie al suo gusto per la pubblicità e al suo impegno nei confronti di molte cause. Fu vicedirettore della *Pall Mall Gazette* dal 1880 al 1883, direttore dal 1883 al 1890, e infine fondò e diresse la *Review of Reviews*. Come direttore, diede ad ogni membro dello staff il suo «Vangelo secondo la *Pall Mall Gazette*», per inculcare loro gli ideali cui il giornale si ispirava, tra i quali la federazione dell'impero («come impero dovremo federarci o soccombere»), la *Home Rule* («la riconciliazione dell'Irlanda ancora più importante della federazione dell'impero»), e la federazione degli Stati Uniti d'Europa (la cui attuazione era «compito specifico della politica inglese») (48).

L'impegno di Stead a favore di una Europa federata era sincero e coerente. Egli fu per tutta la vita un appassionato «fautore dell'arbitrato, non come soluzione ultima in caso di difficoltà, ma come sistema ideale, il ricorso al quale avrebbe rafforzato le posizioni a favore degli Stati Uniti d'Europa», come sistema nel quale sarebbe stato possibile far rispettare la legge da parte dei singoli (...«Si può esorcizzare il soldato solo con l'aiuto del poliziotto») (49). Non avrebbe dovuto essere previsto il diritto di veto e la federazione avrebbe dovuto disporre di risorse finanziarie proprie. Era l'esempio degli Stati Uniti d'America che rendeva gli Stati Uniti d'Europa «quantomeno concepibili» (50).

Stead non possedeva un pensiero rigorosamente strutturato, ma aveva una inclinazione incredibile per l'azione e per le frasi ad effetto. Il suo slogan del Vangelo per la federazione dell'impero fu ripreso nel richiamo che Attlee rivolse all'Europa nel 1940: «federarsi o perire» (51); e nel 1898 egli lanciò una Crociata internazionale per la pace, la cui idea fu a sua volta ripresa, mezzo secolo più tardi, nella Crociata di Henry Usborne per il governo mondiale. La Crociata ebbe origine da una iniziativa di pace dello zar Nicola II nel 1898. Stead compì un giro d'Europa fortemente pubblicizzato, e si incontrò con *leaders* politici nel viaggio di andata e di ritorno dalla sua visita allo zar. Rientrato a Londra, organizzò un grosso convegno pubblico e il suo discorso in quell'occasione fu,

secondo Bryce, «emozionante più di qualsiasi cosa mi sia mai capitato di leggere». Fondò un nuovo settimanale, *War against War*, che chiamava a raccolta attorno alla Crociata un milione di volontari; fece distribuire un milione di copie di un volantino e pubblicò il suo libro *The United States of Europe on the Eve of the Parliament of Peace*: il «Parlamento della pace» era la Conferenza per la pace che, in gran parte grazie alla sua iniziativa, si tenne all'Aja tra il maggio e il luglio 1899 (52).

La Conferenza per la pace portò ad accordi sulla limitazione degli armamenti, la mediazione e l'arbitrato. Stead vedeva in tutto questo dei passi verso una Federazione europea, che paragonava a «un embrione in gestazione avanzata» (53). Sfortunatamente lo sviluppo «dell'embrione» avrebbe incontrato molti ostacoli prima di riprendere concretamente, dopo la seconda guerra mondiale. Allora, la guerra dei Boeri avrebbe dimostrato quasi immediatamente quanto le convenzioni dell'Aja fossero inadeguate a mantenere la pace. Ma Stead continuò a propagandare l'idea federalista. In un discorso a Berlino nel 1907 parlò di progressi verso la federazione mondiale nella quale «l'anarchia armata di un mondo diviso in quarantasei Stati indipendenti e sovrani diverrà un'unica grande federazione, con un solo esercito e una sola Marina per mantenere l'ordine e far rispettare le leggi» (54).

Voci quali quella di Stead furono soffocate dai tamburi di guerra, mentre l'Europa veniva trascinata dagli eventi verso il 1914. Ma l'idea federale continuò a diffondersi, sotto varie forme. Milner, che era stato il vice di Stead alla *Pall Mall Gazette*, affiancò Curtis e Kerr nel dare vita alla *Round Table*, che divenne il centro di tutte le iniziative volte a propagandare la soluzione federale all'interno del Regno Unito, per l'impero o su una scala internazionale più vasta. Nel frattempo, andava acquistando forza una nuova scuola di federalismo, ispirata al pluralismo di Otto Von Gierke. Essa fu inizialmente guidata da Ernest Barker, il figlio di un minatore che, dopo aver studiato al Balliol College di Oxford, nell'ultimo decennio del secolo insegnò a Oxford, Londra e Cambridge, dove divenne professore di Scienze politiche nel 1928. «Oggi si fa un gran parlare di federalismo» scriveva Barker nel suo *Political Thought in England*, pubblicato nel 1915. Alle spalle vi era la sensazione che «il singolo Stato unitario, con la sua sovranità unica è un concetto equivoco, che non risponde alla realtà delle cose: ogni Stato, secondo noi, è per qualche aspetto una società federale». Il «nuovo socialismo» e il «nuovo liberalismo» erano entrambi per la «disintegrazione del grande Stato in gruppi nazionali più piccoli» che avrebbero avuto ampi poteri (55). Questa concezione richiamava da vicino quella di Acton, dei proudhoniani in Francia, e dei sindacalisti come G.D.H. Cole e fu portata avanti in particolare da Harold Laski. Barker era stato *tutor* di Laski, e quest'ultimo fu notevolmente influenzato dalle sue idee federaliste, come appare evidente nelle opere di Laski *Studies in the Problem of Sovereignty* (1917), *The Foundations of Sovereignty and other Essays* (1921) e *A Grammar of Politics* (1925) (56). Quest'ultimo lavoro, che esercitò una grande influenza, trattava diffusamente gli aspetti sia interni, di decentramento, del federalismo, che quelli esterni, di unificazione, benché le prefazioni alle edizioni successive riflettessero la posizione marxista adottata da Laski negli anni Trenta, secondo la quale non si sarebbe potuto attuare il federalismo fino a quando non fosse stata vinta la lotta di classe.

Nell'introduzione alla ottava edizione del suo *Law of the Constitution*, Dicey concordava con Barker nell'osservare che, all'inizio della prima guerra mondiale, il federalismo era argomento del quale si discuteva molto. Ma lungi dal rallegrarsene al pari di Barker, Dicey dedicava gran parte della sua voluminosa introduzione a un attacco al governo federale, e in particolare alla *Home Rule* e alla federazione dell'impero. «Trent'anni or sono» scriveva «la natura del federalismo non era stata adeguatamente studiata in Inghilterra. In questa come in altre faccende, il 1914 contrasta stranamente con il 1884. E' attualmente opinione diffusa che il federalismo offra la soluzione di ogni problema costituzionale che travaglia la politica inglese». E continuava affermando che «il credere in questo stravagante federalismo... è un'illusione pericolosa non solo per l'Inghilterra ma per tutto l'impero britannico»; e si chiedeva quale sarebbe stata l'effettiva posizione, in un governo federale, di «quel paese di piccole dimensioni, ma di ancora immenso potere, che va sotto l'augusto nome di Inghilterra» (57). Se l'intensità della sua indignazione era in qualche modo proporzionale all'influenza delle idee federaliste alla vigilia della prima guerra mondiale, si deve concludere che il federalismo era effettivamente presente sulla scena politica inglese.

Conclusioni: una ricca eredità, ricordata per breve tempo e poi dimenticata.

Alla fine del diciannovesimo secolo, l'idea federale aveva fatto grandi passi avanti nel pensiero britannico, grazie soprattutto agli autori liberali che avevano assimilato l'esperienza americana e ne avevano compreso i principî fondamentali. La letteratura in argomento era attenta e in gran parte favorevole. Dopo vari decenni durante i quali la dottrina

della sovranità indivisibile e della sempre maggiore concentrazione dei poteri nelle mani del Sovrano-in-Parlamento non era stata praticamente mai messa in discussione, si incominciavano ad apprezzare le potenzialità dei principî federalisti per la soluzione dei problemi che si ponevano allo Stato britannico. Il Canada e l'Australia, entrambi alla ricerca di unità nella diversità, ebbero costituzioni federali, con il contributo di governi sia conservatori che liberali. La federazione dell'impero e la *Home Rule*, che implicavano, in alcune delle proposte formulate, strutture federali nel Regno Unito, divennero grosse questioni politiche. Pur senza spinte di questa forza, anche l'idea degli Stati Uniti d'Europa ebbe notevole diffusione. Nei primi anni del nostro secolo, incontrò favore il concetto di un federalismo pluralista. L'indignazione di Dicey era forse sproporzionata, ma a partire dal 1914 tale concetto si era assicurato un posto di rilievo nella cultura politica inglese.

Due decenni più tardi era rimasto ben poco. La Repubblica irlandese e i *Dominions* erano saldamente indipendenti, e così l'ipotesi di una federazione del Regno Unito o dell'impero venne accantonata. Benché l'isolazionismo americano avesse indebolito la Lega delle Nazioni e avesse minato alla base la prospettiva di federare i popoli di lingua inglese, il governo britannico aveva respinto la proposta di Briand per una struttura interna europea, preferendo mantenere immutato l'assetto della Lega. Di federalismo non si parlava quasi più.

Nel 1936 uscì *History of Europe*, di H.A.L. Fisher. Fisher era stato Presidente del New College di Oxford, e aveva avuto tra i suoi studenti Kerr e Laski. Divenne in seguito membro liberale del Parlamento e Ministro di Gabinetto. Tra le sue opere figura una biografia in due volumi di Bryce (58). Una conferenza tenuta nel 1911, pubblicata su *Political Unions*, lo mostrava favorevole e ben informato sul governo federale (59). Gilbert Murray, nella voce dedicata a Fisher in *Dictionary of National Biography* lo descrisse come «lo spirito del liberalismo, dell'Inghilterra, nel diciannovesimo secolo»; e l'opera di Fisher *History of Europe* conteneva oltre quattrocento pagine su «L'esperimento liberale», nelle quali egli poneva in risalto quelli che riteneva gli aspetti più significativi della storia del liberalismo in Europa. Il federalismo è appena menzionato, solo per descrivere la Germania di Bismarck come un'autocrazia con elementi federali. Nulla sulla costituzione svizzera del 1848. Nulla sulle proposte di federazione del Regno Unito o dell'impero. Nulla sulla contraddizione tra sovranità indivisibile e federalismo, tranne un riferimento compiaciuto al rifiuto dei governi di accettare qualsiasi riduzione della sovranità nazionale nell'ambito della Lega delle Nazioni,

e al rigetto delle proposte francesi per la creazione di forze di polizia dipendenti dalla Lega (60). Sembrava che Dicey non avesse avuto ragione di preoccuparsi: come se il fermento federalista del periodo prebellico fosse naufragato senza lasciare traccia.

Eppure Fisher concludeva il suo libro contrapponendo i due destini alternativi che si presentavano all'Europa: «incamminarsi inesorabilmente verso un nuovo conflitto o, superando le passioni, i pregiudizi e gli isterismi, lavorare per una organizzazione permanente di pace» (61). Fu la crescente consapevolezza di queste alternative che avrebbe provocato, in Inghilterra, la rinascita delle idee federali.

Nel 1935, pochi mesi prima che Fisher terminasse la sua *History*, Philipp Kerr, allora già Lord Lothian, aveva tenuto la *Burge Memorial Lecture*, poi pubblicata come *Pacifism is not enough (nor Patriotism Either)* (62). Lothian aveva superato il problema della federazione dell'impero che aveva animato la *Round Table* per affrontare la questione che aveva travagliato Stead: la necessità di un sistema che assicurasse l'abolizione della guerra. Come Stead egli insisteva — di qui il titolo del volumetto — sul concetto che la giustizia deve avere la sua spada. Ma il suo scritto era molto più profondo di quello di Stead, e chiarissimo nel rendere conto del perché fosse necessario un governo federale e nell'analisi delle sue caratteristiche.

L'*opus magnum* di Curtis, *Civitas Dei*, pubblicata pressoché nello stesso periodo, mostrava come lo sviluppo della democrazia liberale, con la consacrazione dei suoi principî nelle costituzioni federali, e perciò la sua potenziale capacità di risolvere i problemi dell'ordine mondiale, traesse origine da una interpretazione religiosa del valore dell'individuo, che portava ad una società civile basata sui diritti del singolo (63). Lionel Robbins, nel 1937 e nel 1939, diede alle stampe due volumi nei quali propugnava la necessità di un quadro giuridico, e perciò anche politico, per l'economia internazionale (64). Sia Lothian che Robbins erano liberali. Tutti e tre erano eredi di autori che avevano tanto efficacemente illustrato la natura e il funzionamento del governo federale, e che appartenevano al contesto culturale che aveva consentito il fiorire della letteratura federalista inglese verso la fine degli anni Trenta e all'inizio del secondo conflitto mondiale, autori quali Beveridge, Brailsford, Jennings, Joad, Mackay, Wheare e Wootton (65). Questa enorme produzione di scritti di ottima qualità, soprattutto tra il 1938 e il 1941, non sarebbe stata possibile senza l'apporto di opere e di una cultura politica nelle quali tanta attenzione era stata posta alle problematiche e alle idee federaliste. Ciò consentì ai federalisti inglesi di elaborare proposte per

una Federazione europea, basata inizialmente sulla partecipazione di Inghilterra, Francia e altre democrazie del continente, la quale avrebbe dovuto successivamente allargarsi a comprendere Germania e Italia, quando anche in questi paesi si fossero ristabiliti regimi democratici; e preparò il terreno che rese possibile la rapida approvazione da parte del Gabinetto dell'offerta di unione alla Francia nel 1940, offerta accolta favorevolmente anche dall'opinione pubblica inglese.

Dopo la caduta della Francia, l'Inghilterra perse temporaneamente la sua fede nell'Europa e l'esito della guerra fece rinascere la fiducia nello Stato britannico, soprattutto se alleato degli Stati Uniti. La conseguenza fu che, lungi dal ricercare soluzioni federali ai problemi postbellici, gli Inglesi cancellarono anche il ricordo del loro *revival* federalista di anteguerra, e dimenticarono la passata eredità sulla quale esso si era fondato. Mentre erano stati tra i primi in Europa a capire e promuovere l'idea federale, si trovarono a quel punto su posizioni arretrate.

Ciò appare tanto più deplorevole in quanto sono continuate a crescere sia la necessità di soluzioni federali che le possibiltà di realizzarle. Il progresso tecnologico ha aumentato le esigenze di integrazione nei settori dell'economia, dell'ambiente e della sicurezza. La sempre crescente domanda di democrazia e di altri diritti indica le istituzioni federali come mezzo per controllare l'integrazione sovrannazionale e per rafforzare il decentramento all'interno degli Stati. Al tempo stesso, un numero sempre crescente di paesi appare in grado di garantire tali diritti. Oggi, le costituzioni liberali prevalgono sia nell'Europa occidentale, che nell'America del Nord, che nell'Australasia, in India, in Giappone e in numerosi altri paesi; e i loro principî guadagnano terreno nella maggior parte delle altre regioni del mondo. Diversi Stati hanno tratto vantaggio dalla capacità di applicare tali principî a costituzioni federali. La Comunità europea ha incominciato ad applicarli in quelle che sono state chiamate istituzioni pre-federali.

E tuttavia l'Inghilterra contemporanea sembra provincialmente ignorare in che misura i principî costituzionali liberali, che gli Inglesi avevano fatto tanto per elaborare, stiano divenendo il più valido paradigma politico a livello mondiale; e sembra aver dimenticato da una parte che l'idea di un governo federale è nata proprio da quei principî e dall'altra che essa offre la possibilità di risolvere alcuni tra i maggiori problemi politici del nostro tempo. L'Inghilterra, al contrario, sta minando quel poco di autonomia che rimane ai governi locali, tenta di bloccare l'evoluzione della Comunità europea verso un sistema federale, e non fa nulla per incoraggiare ed estendere a livello più vasto l'applicazione dei

principî federali. Abbiamo abbandonato il bambino sulla porta di casa del vicino ed egli è cresciuto fino a diventare uno dei cittadini più apprezzati del villaggio globale nel quale viviamo; eppure noi guardiamo nella direzione opposta, negando ogni rapporto con lui, e non vogliamo trarre vantaggio dalle sue qualità, nemmeno se esse appaiono fondamentali per il benessere e la sopravvivenza della socità civile.

E' ormai tempo che la Gran Bretagna si attivi per evitare che questa tragicommedia si risolva in una pura e semplice tragedia. Un passo in questo senso potrebbe essere rappresentato da una indagine più approfondita sulle origini dell'idea di governo federale, dei suoi rapporti con la filosofia politica inglese, e del modo in cui alcuni tra i più eminenti giuristi, storici, economisti e filosofi della politica inglesi hanno dedicato in passato le loro energie a questo argomento. Questo saggio ha inteso dare un modesto contributo in tal senso.

NOTE

(1) H.A.L. Fisher, *A History of Europe*, Londra, Edward Arnold, 1936, p. VI.

(2) James Bryce, *The American Commonwealth* , prima ed., 1888; citazioni dalla terza ed., New York, Macmillan, 1910, vol. I, p. 183.

(3) Charles de Secondat, barone di Montesquieu, *L'Esprit des lois* (1748), libro IX, capp. I-III e libro XI, cap. VI; *Encyclopédie*, vol. XIV, p. 158, col. b e segg., citato in Bernard Voyenne, *Histoire de l'Idée Fédéraliste, vol. I, Les Sources*, Parigi e Nizza, Presses d'Europe, 1976, p. 132.

(4) Citato da note nei manoscritti inediti di Lord Acton, in G.E. Fasnacht, *Acton's Political Philosophy*, Londra, Hollis and Carter, 1952, p. 243.

(5) Montague Bernard, *Two lectures on the Present American War*, Oxford e Londra, Parker, 1861, p. 90. Gli 85 saggi riuniti in *The Federalist* furono pubblicati per la prima volta in periodici editi a New York tra l'autunno 1787 e la primavera 1788.

(6) Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, vol. 1 (1835), parte I, cap. 8.

(7) M. Bernard, *op. cit.* (n. 5, *supra*). L'osservazione su de Tocqueville è a p. 90. Bernard si riferisce anche (p. 81) a *History, Formation and Adoption of the Constitution of the United States with Notices of its Principal Framers* (pubblicata in 2 volumi, Londra, Sampson Law, 1854), il cui autore americano, George Ticknor Curtis, la presentava come la prima storia dedicata all'argomento.

(8) J.S. Mill, «Of Federal Representative Governments», in *Considerations on Repre-*

sentative Government, Londra, Parker, 1861; terza ed., 1865, ristampato in *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, Londra, J.M. Dent, 1910; le citazioni si riferiscono alla ristampa, pp. 366-76.

(9) *Ibid.*, pp. 368-9; M. Bernard, *op. cit.* (n. 5, *supra*), p. 69.

(10) J.S. Mill, *On Liberty*, Londra, 1859; citazioni dalla edizione del 1910 (vedi n. 8, *supra*), pp. 65, 139.

(11) P.-J. Proudhon, *Du principe fédératif* (1863).

(12) J.S. Mill, *opera cit.* (note 8, 10, *supra*), pp. 168, 374-5.

(13) J.S. Mill, *op. cit.* (n. 8, *supra*), pp. 362, 371.

(14) *Ibid.*, p. 369; Edward A. Freeman, *History of Federal Government in Greece and Italy* (prima edizione, intitolata *History of Federal Government from the foundation of the Achaian League to the disruption of the United States, vol. 1: General Introduction — History of the Greek Federations*, 1863; citazioni dalla seconda edizione, Londra, Macmillan, 1893).

(15) E.A. Freeman, *ibid.*, p, XIII.

(16) *Ibid.*, pp. 2-6.

(17) *Ibid.*, pp. 14-69.

(18) *Ibid.*, pp. 11-12.

(19) Lord Acton, *The History of Freedom and other Essays*, Londra, Macmillan, 1907), pp. 98, 280. I quattro saggi che più riguardano il federalismo sono «Freedom in Christianity» (discorso tenuto il 28 maggio 1877), pp. 30-60; «Sir Erskine May's Democracy in Europe» (pubblicato per la prima volta in *The Quarterly Review*, gennaio 1878), pp. 61-100; «Nationality» (pubblicato per la prima volta in *Home and Foreign Review*, luglio 1862), pp. 270-300; «The American Commonwealth. By James Bryce» (pubblicato per la prima volta in *English Historical Review*, 1889), pp. 575-87.

(20) *Ibid.*, pp. 98, 285, 290.

(21) *Loc. cit.* in n. 4, *supra*.

(22) Vedi K.C. Wheare, *Federal Government*, Londra, Oxford University Press, 1945; citazioni dalla seconda ed., 1951, p. 262; per la bibliografia completa di *The American Commonwealth*, vedi n. 2, *supra*.

(23) *The American Commonwealth* (n. 2, *supra*), vol. I, p. VIII.

(24) Henry Sidgwick, *The Development of European Polity*, Londra, Macmillan, 1903.

(25) *Ibid.*, pp. 436-7, 439.

(26) Henry Sidgwick, *The Elements of Politics*, Londra, Macmillan, 1897, p. 218.

(27) A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, Macmillan 1885; citazioni dalla ottava ed.,1915, pp, LXXVII-VIII, 141.

(28) Oltre alle fonti già citate, una esauriente rassegna di fonti si trova in K.C. Wheare, *op. cit.* (n. 22, *supra*), pp. 261-7.

(29) James Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, Clarendon Press, 1901, vol. II, p. 50.

(30) I saggi sono stati pubblicati a Edimburgo sotto la supervisione del dr. John Bowring tra il 1838 e il 1843, nella sua edizione delle Opere di Bentham. Il saggio intitolato *Plan for an Universal and Perpetual Peace* fu pubblicato a Londra da Sweet e Maxwell nel 1927. I riferimenti sono presi da questa edizione.

(31) *Ibid.*, p. 43.

(32) J. Bryce, *op. cit.* (n. 29, *supra*), pp. 88-9.

(33) Herbert Spencer, *The Man versus the State*, Londra, Willams and Norgate, 1884, pp. 81-2.

(34) J.S. Mill, *Principles of Political Economy*, Londra, Parker, 1848; citazioni dalla nuova edizione pubblicata a Londra da Longmans, 1909, p. 582.

(35) Edwin Cannan, *An Economist's Protest*, Londra, P.S. King and Son, 1927, pp. 66-7.

(36) Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order*, Londra, Macmillan, 1937, pp. 240-1, 225-9, 426-9. Il secondo volume di Robbins era *The Economic Causes of War*, Londra, Jonathan Cape, 1939.

(37) F.A. Hayek, «the Economic Conditions of Inter-State Federalism», in *New Commonwealth Quarterly*, settembre 1939, ristampato in F.A. Hayek, *Individualism and Economic Order*, Londra, Routledge and Kegan Paul, 1949, dove il riferimento è alle pagine 269-70.

(38) *Loc. cit.*

(39) Lionel Curtis, *Civitas Dei*, Londra, George Allen and Unwin, 1934-37; citazioni dalla nuova edizione, 1950, pp. 396, 402.

(40) *Ibid.*, p. 415.

(41) James Lorimer, *Institutes of the Law of Nations: a Treatise of the general Relations of separate Political Communities* (1884), riassunto in Finn Laursen, *Federalism and World Order*, Compendio 1, Copenhagen, World Federalist Youth, duplicato, 1970, pp. 38-9.

(42) J.R. Seeley, «United States of Europe» (conferenza tenuta alla *Peace Society*), in *Macmillan Magazine* vol. 23, marzo 1871, pp. 436-48.

(43) *Ibid.*, pp. 446, 448.

(44) J.R. Seeley, *The Expansion of England*, Londra, Macmillan, prima ed., 1883; seconda ed., 1895.

(45) Michael Burgess, «Empire, Ireland and Europe: A Century of British Federal Ideas», in Michael Burgess (a cura di), *Federalism and Federation in Western Europe*, Londra, Croom Helm, 1986, pp. 127-52.

(46) *Ibid.*

(47) *Ibid.*, pp. 133 segg.

(48) Frederic Whyte, *The Life of W.T. Stead*, Londra, Jonathan Cape, 1925, vol. I, pp. 322-7.

(49) Documento redatto nel 1901, citato in *ibid.*, vol. 1, p. 155.

(50) W.T. Stead, *The United States of Europe on the Eve of the Parliament of Peace*, Londra, Review of Reviews Office, 1899, pp. 9, 15 segg.

(51) C.R. Attlee, *Labour's Peace Aims*, Londra, Peace Book Co., 1940, ristampato in C.R. Attlee, Arthur Greenwood e altri, *Labour's Aims in War and Peace*, Londra, Lincolns-Prager, 1940.

(52) F. Whyte, *op. cit.* (n. 48, *supra*), vol. 2, p. 147.

(53) W.T. Stead, *op. cit.* (n. 50, *supra*), p. 41.

(54) F. Whyte, *op. cit.* (n. 48, *supra*), vol. 2, p. 286.

(55) Ernest Barker, *Political Thought in England*, Londra, Williams and Norgate, 1915, p. 181.

(56) Harold J. Laski, *Studies in the Problem of Sovereignty*, New Haven e Londra, Yale University Press e Oxford University Press, 1917; *The Foundations of Sovereignty and other Essays*, Londra, Allen and Unwin, 1921; *A Grammar of Politics*, Londra, Allen and Unwin, 1925.

(57) A.V. Dicey, *op. cit.* (n. 27, *supra*), ottava ed., pp. LXXIV, LXXXIII, LXXXIV.

(58) H.A.L. Fisher, *James Bryce*, Londra, Macmillan, 1927.

(59) H. A.L. Fisher, *Political Unions*, The Creighton Lecture, tenuta all'Università di Londra, 8 novembre 1911, Oxford, At the Clarendon Press, 1911.

(60) H.A.L. Fisher, *op. cit.* (n. 1, *supra*), p. 1172.

(61) *Ibid.*, p. 1222.

(62) P.H. Kerr (Marquess of Lothian), *Pacifism is not enough (nor Patriotism Either)*, Londra, Oxford University Press, 1935.

(63) *Op. cit.* (n. 39, *supra*).

(64) *Opera cit.* (n. 36, *supra*).

(65) Molte di queste fonti sono citate in John Pinder, «Federal Union 1939-41» in Walter Lipgens (a cura di), *Documents on the History of European Integration: vol. 2, Plans for European Union in Great Britain and in Exile 1939-1945*, Berlino e New York, de Gruyter, 1986, pp. 26-155.

Note

RIFLESSIONI SULLA CASA COMUNE EUROPEA

Il periodo del dopoguerra si è concluso. L'ordine internazionale, che ha governato il mondo dalla fine della seconda guerra mondiale, sta subendo un declino irreversibile. Una nuova era è cominciata nella politica mondiale. La cooperazione sostituisce l'antagonismo. Il disarmo prende il posto della corsa agli armamenti. E tutto ciò è merito del nuovo pensiero strategico sovietico, che è stato, almeno in parte, accettato dal governo degli Stati Uniti.

Questa nuova tendenza non è soltanto effetto della buona volontà, ma soprattutto di una necessità. Gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica non possono continuare a sopportare il peso della corsa agli armamenti e del confronto militare. La base di questa nuova tendenza è la contraddizione tra la dimensione nazionale del potere politico e l'internazionalizzazione del processo produttivo.

Da una parte, l'interdipendenza riflette bisogni oggettivi, che sono vitali per la sopravvivenza dell'umanità: la sicurezza dalla minaccia nucleare, la protezione dell'ambiente, il superamento del sottosviluppo del Terzo mondo. Questi problemi globali esigono un alto livello di cooperazione in aree specifiche per risolvere problemi comuni.

D'altra parte, lo Stato sovrano è diventato incapace di risolvere da solo i problemi che hanno una dimensione internazionale. Di conseguenza, gli Stati sono costretti a cooperare. «Unirsi o perire», disse Aristide Briand nel periodo tra le due guerre, riferendosi agli Stati-nazione europei. Questa frase si adatta ora alle superpotenze. La crisi dello Stato sovrano è, in sostanza, la radice del processo di distensione, della cooperazione internazionale ed è la premessa dell'unificazione mondiale.

* * *

L'Europa è il laboratorio di questo processo.

L'Europa fu il campo di battaglia delle due guerre mondiali. In

Europa c'è la più grande concentrazione di truppe e di armamenti. L'Europa è il baricentro dell'equilibrio di potere tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Un successo della distensione tra Est ed Ovest e della cooperazione internazionale in Europa avrà un significato universale. Qui il nuovo modello della sicurezza reciproca (basato su un sistema di difesa non offensiva) dovrà mostrare la propria capacità di superare il conflitto Est-Ovest e di consentire lo smantellamento dei blocchi.

L'Europa è il terreno dove l'interdipendenza e la crisi dello Stato-nazione hanno avviato un processo di unificazione tra nazioni a partire dalla fine della seconda guerra mondiale e dove sono state sperimentate nuove istituzioni per controllare questo processo.

Questo processo è più ampio dell'Europa. Esso interessa tutte le altre regioni del mondo dove lo Stato non ha ancora raggiunto la dimensione continentale (Africa, mondo arabo, America latina, ecc.). Ma la Comunità europea è un modello, perché ha raggiunto lo stadio più avanzato nel processo di unificazione.

Nello stesso tempo, il processo di democratizzazione, che determina il cambiamento dei regimi politici in Unione Sovietica e nell'Europa orientale, esercita una forte influenza sulla politica mondiale. La contrapposizione tra comunismo e democrazia è in via di superamento, così come il conflitto tra Est ed Ovest, e particolarmente tra Europa occidentale e orientale.

Mentre la prospettiva di trasformazione della Comunità europea in un'Unione economica, monetaria e politica si sta avvicinando, un nuovo e più ampio processo di unificazione si sta avviando. Il disegno di una Casa comune europea, che includa gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, apre nuove grandi prospettive: il superamento della divisione tra le due metà dell'Europa, lo smantellamento della cortina di ferro e dei blocchi militari, la sperimentazione di un nuovo ordine internazionale in Europa, basato su un modello cooperativo nelle relazioni internazionali.

La partecipazione delle superpotenze (e in particolare degli Stati Uniti, che non sono un paese europeo, e dell'Unione Sovietica, che è una potenza europea ed asiatica) è una condizione essenziale per dare solide fondamenta alla Casa comune europea. Il fatto è che dipende soprattutto da esse la smilitarizzazione delle relazioni Est-Ovest (cioè la trasformazione dei blocchi militari in alleanze politiche), intesa come punto di partenza per lo sviluppo della cooperazione paneuropea.

Bisogna sottolineare che il disarmo è la premessa della cooperazione economica. L'analogia con l'unificazione europea è istruttiva: la formazione di uno spazio economico unificato è stata la conseguenza della fine

degli antagonismi militari tra gli Stati, dovuta all'egemonia americana sull'Europa occidentale. Ciò significa che la Casa comune europea sarà innanzitutto la Casa della sicurezza comune. Sarà l'istituzionalizzazione del processo di Helsinki. Questa è la ragione per cui il Giappone non è incluso nella Casa comune europea. Esso è disarmato. Quindi ha già soddisfatto le condizioni per inserirsi nel nuovo sistema di sicurezza universale. Mentre è assolutamente necessario farlo partecipare alla formulazione dei progetti per creare un giusto ordine economico internazionale.

La cooperazione economica, che è necessaria a creare questo nuovo ordine internazionale, potrà svilupparsi sulla base della convergenza delle ragion di Stato delle superpotenze. La cooperazione e l'integrazione riguarderanno, in primo luogo, la CEE e il Comecon. Ma le economie dei paesi dell'Est non sono ancora preparate ad affrontare il mercato mondiale. Prima il Comecon dovrà diventare un'area di libero scambio e riformare le sue strutture sul modello della CEE, per rendere possibile una più stretta integrazione. In un mondo nel quale i grandi mercati rappresentano una condizione indispensabile per partecipare alla nuova fase dello sviluppo economico non esiste una via nazionale alla *perestrojka*. Il primo obiettivo da perseguire in questa direzione è quello di fondare gli scambi tra i paesi del Comecon sui prezzi mondiali e i pagamenti su valute convertibili. Il Primo Ministro dell'Unione Sovietica ha proposto di introdurre queste nuove regole a partire dal 1991.

D'altra parte, la CEE, per coordinare in un quadro globale le proprie relazioni economiche con il Comecon e favorire le riforme e lo sviluppo in Europa orientale, ha proposto di istituire una Banca per la ricostruzione e lo sviluppo. Ma non c'è dubbio che l'unione monetaria europea e l'uso dell'Ecu come moneta comune costituiranno un fattore decisivo per favorire l'apertura del Comecon al mercato mondiale e creare le condizioni economiche per la costruzione della Casa comune europea.

* * *

Ma il superamento del vecchio ordine internazionale concepito a Yalta nasconde un serio pericolo: la rinascita del nazionalismo.

Come sempre avviene nella transizione da un vecchio ad un nuovo ordine politico, emergono forze che vogliono far girare indietro la ruota della storia. Le forze del nazionalismo rialzano la testa. Esse sono all'opera dovunque. Esse cercano di sfruttare lo spazio aperto dalla distensione.

La guerra fredda e l'antagonismo tra i blocchi hanno rappresentato un fattore di coesione delle alleanze e degli Stati che oggi non esiste più. C'è un'analogia tra la situazione attuale e l'epoca della prima guerra mondiale, quando gli imperi multinazionali si disgregarono e l'Europa cadde nell'anarchia nazionalistica, la premessa della seconda guerra mondiale. Oggi il pericolo più grave è rappresentato dalla disgregazione del Patto di Varsavia e degli Stati multinazionali, come l'Unione Sovietica o la Jugoslavia. La vittoria del nazionalismo comporterebbe la caduta dell'Europa nel caos e nuove sanguinose tragedie nel vecchio continente.

L'epicentro di questo terremoto è localizzato in Germania. Il mondo ha assistito con gioia al crollo del muro di Berlino, ma, nello stesso tempo, segue con ansia il drammatico evolvere degli eventi di questo paese e ascolta con turbamento il coro sempre più numeroso di voci che evocano il fantasma dell'inevitabilità della riunificazione tedesca. Il problema è all'ordine del giorno e una soluzione non può essere rinviata, perché il nuovo assetto della Germania è la chiave di volta del nuovo ordine mondiale che sta sorgendo in Europa. E ciò significa che il problema della dimensione e del potere della Germania, che determinò la crisi dell'equilibrio europeo delle potenze e produsse le guerre mondiali, risorge ancora una volta.

La creazione di uno Stato grande e potente al centro dell'Europa potrebbe dare alla Germania occidentale l'illusione dell'indipendenza, che finora essa ha ricercato nell'unificazione europea. Una Germania unificata potrebbe diventare un'alternativa all'unificazione europea.

Se il principio della fusione dello Stato con la nazione prevarrà contro il principio dell'organizzazione di Stati multinazionali e del federalismo, l'unificazione delle due Germanie sarà soltanto il punto di partenza di più ampie rivendicazioni di confine, che sono destinate a sconvolgere la carta geografica dell'Europa. Infatti, nella Germania occidentale si sono alzate voci sempre più insistenti, che rivendicano territori situati a Est del confine dell'Oder-Neisse, che appartengono alla Polonia. Se prevale il nazionalismo, possiamo essere sicuri che verranno altre rivendicazioni territoriali. Infatti, ci sono comunità tedesche in Cecoslovacchia, in Ungheria, in Romania, in Svizzera, in Italia, in Francia, in Belgio, persino in Unione Sovietica e un intero Stato sovrano, l'Austria, appartiene alla «nazione tedesca».

Tutto ciò comporterebbe la disgregazione dell'Europa. Questa minaccia riguarda anche la Comunità europea. Da una parte c'è un indebolimento dell'egemonia americana, cui non corrisponde ancora una coesione della Comunità europea abbastanza forte da estirpare per sempre il nazionalismo. D'altra parte, l'unificazione europea è (ed è stata concepita in questo modo fin dall'inizio) la sola alternativa al militarismo e al nazionalismo tedesco.

La soluzione del problema della riunificazione tedesca non sta nella fusione dei due Stati tedeschi e nella creazione di uno Stato-nazione tedesco. Per il momento le relazioni intertedesche possono essere regolate dalla proposta «comunità contrattuale», cioè dalla coesistenza pacifica dei due Stati tedeschi, legati da un vincolo confederale nel campo economico e monetario, che potrebbe consentire il mantenimento degli attuali confini e delle rispettive alleanze nel quadro della costruzione della Casa comune europea.

Naturalmente tutto ciò non elimina la questione della struttura definitiva della riunificazione tedesca. Se il passato deve essere superato, la priorità deve essere data all'unificazione europea. Il Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo, che si è svolto a Strasburgo l'8-9 dicembre 1989, ha definito il quadro di riferimento del processo di riunificazione della Germania: la Comunità europea e la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione europea. In questo quadro, la riunificazione tedesca non sarà il risultato della divisione e della contrapposizione tra gli Stati, ma sarà il frutto di un processo di unificazione e di pacificazione.

Le relazioni tra le due Germanie potrebbero addirittura diventare un modello e uno stimolo per l'intero processo di avvicinamento e di integrazione tra le due Europe. Se infatti nelle due Germanie si realizzasse in tempi brevi un'accelerazione del processo di disarmo e un accordo sul ritiro delle truppe straniere, si creerebbero le condizioni per avviare il processo di integrazione economica, che sarebbe facilitato dal fatto che la RDT è già quasi il tredicesimo Stato-membro della CEE. In questa prospettiva, Berlino, che è stata il simbolo della divisione dell'Europa, potrebbe diventare la capitale della Casa comune europea.

* * *

Vorrei ora prendere in esame i limiti del disegno della Casa comune europea alla luce del punto di vista federalista.

Per quanto riguarda la sua natura istituzionale, il progetto ha un chiaro carattere confederale. In altri termini, ha una struttura tale che non permette di eliminare l'ineguale distribuzione del potere tra le superpotenze e i loro alleati. In un sistema di Stati indipendenti e sovrani non c'è spazio per l'uguaglianza tra Stati grandi e piccoli, perché la forza, e non un giudice imparziale, decide nelle relazioni internazionali.

Al contrario, le istituzioni federali rappresentano il solo mezzo per realizzare la libertà e l'uguaglianza tra Stati sovrani, perché esse permettono di garantire questi valori in un quadro legale. Non esiste altro metodo democratico diverso dal federalismo per creare nuovi poteri sia a livello regionale, sia a livello mondiale.

Ne consegue che, per quanto sia indebolita, l'egemonia degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica sull'Europa può essere superata definitivamente solo dalla Federazione europea. L'unificazione del popolo tedesco, senza la creazione di uno Stato-nazione tedesco, può realizzarsi nel quadro dell'allargamento della Federazione europea all'Europa orientale.

E' vero che l'Unione Sovietica ha abbandonato la dottrina della sovranità limitata e ha sostenuto questa scelta con il ritiro delle sue truppe dall'Afghanistan. Inoltre ha accettato che un *leader* di Solidarnosc diventasse capo del governo in Polonia, a condizione che non fosse messa in discussione l'appartenenza di questo Stato al Patto di Varsavia. Ma è innegabile che i cambiamenti in corso in Unione Sovietica inevitabilmente hanno un'influenza sugli altri paesi socialisti. Lo stimolo alle riforme economiche e politiche in Europa orientale viene dall'Unione Sovietica. L'opposto non è vero, come è illustrato dai piani di riforma elaborati alla periferia del blocco comunista, nella RDT nel 1953, in Ungheria nel 1956, in Cecoslovacchia nel 1968 e in Polonia nel 1981. Essi fallirono perché incontrarono l'opposizione dell'Unione Sovietica.

* * *

L'obiezione più usuale che è mossa contro la proposta della Casa comune europea è che si tratta di un progetto che si propone di raggruppare i paesi ricchi ed esclude il Terzo mondo. E' un'obiezione fondata, come è messo in luce dal pericolo che il piano di aiuti per l'Europa orientale possa pregiudicare l'aiuto al Terzo mondo.

Ciò significa che il disegno della Casa comune europea non deve essere orientato contro nessun altro paese, ma deve essere collocato nel quadro della costruzione della pace mondiale attraverso il rafforzamento delle Nazioni Unite. Il fine della Casa comune europea non deve essere quello di separare l'Europa dal mondo, ma di muoversi nella direzione dell'unificazione mondiale.

In primo luogo, bisogna considerare che, se l'Europa (il campo di battaglia delle guerre mondiali e della guerra fredda) diventa il terreno della costruzione della pace attraverso la pratica della fiducia e della cooperazione, la storia del mondo cambierà il suo corso. Se la tendenza alla cooperazione tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica prevarrà sulla tendenza all'antagonismo, la situazione del mondo migliorerà. La cooperazione russo-americana è la condizione del rafforzamento delle Nazioni Unite. E se l'ONU giocherà un ruolo più importante, si accrescerà il suo potere di prevenire la guerra e gli Stati più deboli avranno una migliore protezione dei loro diritti.

D'altra parte, la cooperazione Nord-Sud dovrà essere sostanzialmente migliorata, se una delle più serie minacce alla pace dovrà essere eliminata: l'ingiusto ordine economico internazionale, che assegna il 20% della ricchezza prodotta nel mondo all'80% della popolazione mondiale. Solo con il disarmo un'immensa quantità di risorse diventerà disponibile per l'aiuto allo sviluppo (e per la protezione dell'ambiente).

In secondo luogo, se la cooperazione Est-Ovest è una condizione necessaria per la costruzione di un mondo pacifico, non è tuttavia una condizione sufficiente. Per esempio, persino il primo stadio del disarmo (che riguarda le armi di distruzione di massa) sarebbe impossibile senza l'accordo del Terzo mondo. Infatti il Terzo mondo non è disponibile a rinunciare alle armi chimiche senza una simultanea distruzione delle armi nucleari. Questa considerazione si applica ugualmente a tutti gli altri problemi globali, che non possono trovare una soluzione adeguata nel quadro della Casa comune europea, cioè senza la partecipazione del Terzo mondo: la formazione di un nuovo ordine economico e monetario internazionale, la protezione dell'ambiente, la riforma istituzionale dell'ONU e così via.

Il disegno della Casa comune europea è la suggestiva proposta di una nuova prospettiva, piuttosto che un preciso progetto istituzionale. Tuttavia, mi pare che esso contenga l'idea guida per formulare ipotesi sulla transizione verso un governo mondiale. La formula di Einstein di un governo mondiale parziale, che si riferiva all'esigenza di un nucleo di Stati abbastanza forte da coinvolgere gradualmente il resto del mondo nell'unificazione del pianeta, può essere collegata all'idea della Casa comune europea.

D'altra parte, la lezione dell'unificazione europea insegna che la riconciliazione tra Francia e Germania (i nemici di tante guerre) fu il punto di partenza del processo di integrazione. Il fatto è che l'asse franco-tedesco giocò il ruolo di locomotiva dell'unificazione europea.

Inoltre la Comunità europea cominciò tra sei Stati e ora ne raggruppa dodici. Ciò significa che oggi solo una parte dell'Europa occidentale è stata coinvolta nel processo di unificazione. Analogamente, la riconcilia-

zione russo-americana può essere concepita come il punto di partenza dell'unificazione mondiale e l'asse russo-americano può giocare il ruolo di locomotiva dell'unificazione mondiale, perché, all'inizio del processo, non tutti gli Stati sono preparati a parteciparvi.

* * *

Ora vorrei considerare il ruolo della Comunità europea nella costruzione della Casa comune europea.

Il modello della Comunità europea ha fortemente incoraggiato il cambiamento in Europa orientale, nei confronti della quale ha avuto la funzione di punto di riferimento e di polo d'attrazione. Ma il rafforzamento della Comunità europea e la sua trasformazione in una Federazione europea darà all'Europa una più ampia influenza internazionale. Questo rappresenta il migliore aiuto al successo della *perestrojka*. Uno Stato europeo potrebbe svolgere un ruolo mediatore nel sistema mondiale degli Stati. Si emanciperà dall'egemonia degli Stati Uniti e diventerà un ponte tra Est e Ovest. Non si presenterà come l'antitesi del comunismo, ma come il tentativo di conciliare democrazia e socialismo. Potrà frenare le tendenze secessionistiche dei paesi del Patto di Varsavia. Diventerà l'alternativa vivente al modello del nazionalismo. Mostrerà che le nazioni possono coesistere pacificamente in un quadro federale. Offrirà infine un modello per la stessa ristrutturazione in senso federale dell'Unione Sovietica.

Qual è la lezione che possiamo trarre dai cambiamenti rivoluzionari che sono in corso nell'Europa orientale? Bisogna rafforzare la costruzione politica dell'unità dell'Europa occidentale. Alla tendenza alla disgregazione del Patto di Varsavia deve corrispondere la formazione di un nuovo ordine politico basato sulla democrazia internazionale.

La NATO e la Comunità europea non devono cadere nella tentazione di trarre vantaggi politici e strategici dai cambiamenti che avvengono all'Est e soprattutto devono rifiutare fermamente l'idea di attrarre l'Europa orientale nella propria orbita. Ciò apparirebbe come una sfida al Patto di Varsavia, che potrebbe minacciare il processo di riforma nell'Europa orientale.

Al contrario, il problema è la convergenza tra le due Europe. L'unificazione europea si sviluppa nel quadro di molti cerchi concentrici. Il nucleo duro è composto dai dodici paesi della Comunità europea, che sta evolvendo verso l'Unione economica, monetaria e politica. Essa è divisa tra gli Stati impegnati a perseguire questo obiettivo e quelli contrari, come

il Regno Unito.

Il secondo cerchio è composto dai sei paesi dell'EFTA, la zona di libero scambio con la quale la CEE si sta preparando, in vista della scadenza del 1992, a rinegoziare le relazioni commerciali, al fine di creare uno «spazio economico europeo», nel quale le merci, i servizi, i capitali e le persone possano circolare liberamente. E' noto che alcuni paesi dell'EFTA, come l'Austria e la Norvegia, aspirano a entrare nella CEE. Aspirazione che è condivisa anche da paesi che non fanno parte di questa area, come la Turchia.

Il terzo cerchio è formato dal Consiglio d'Europa, che ora raggruppa tutti i ventitré paesi democratici dell'Europa occidentale, che cooperano nel campo della tutela dei diritti umani, della cultura e della protezione dell'ambiente. Questa organizzazione conosce oggi un nuovo dinamismo. Essa tende a promuovere lo sviluppo delle relazioni tra Est e Ovest e ad aprire le proprie istituzioni ai paesi dell'Europa orientale, che hanno avviato un processo di democratizzazione. Alcuni di essi (Ungheria, Polonia e Jugoslavia) hanno chiesto di aderire al Consiglio d'Europa e la stessa Unione Sovietica, che partecipa già in qualità di osservatrice ai lavori dell'Assemblea consultiva con una delegazione di parlamentari, potrebbe presto diventarne membro a pieno titolo.

Il quarto cerchio è formato dai trentacinque paesi che partecipano alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (il cosiddetto processo di Helsinki), cioè l'Europa occidentale ed orientale, l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti e il Canada. La costruzione di un nuovo sistema di relazioni internazionali, basato sulla fiducia reciproca e adatto a promuovere il disarmo, ha creato un quadro nel quale la cooperazione tra Est e Ovest può svilupparsi e la democrazia estendersi. Questo è il quadro nel quale, secondo Gorbaciov, la divisione tra le due metà dell'Europa può essere superata per costruirvi la Casa comune europea.

La prospettiva della creazione di una federazione in Europa occidentale e la *perestrojka* in Europa orientale mostrano che l'Europa ha di nuovo una posizione centrale nella politica mondiale. L'Europa può diventare il punto di partenza di un processo di unificazione che interessa tutto il mondo, anche se limitato per ora a un continente, e il modello di un nuovo ordine mondiale basato sulla democrazia internazionale. In altri termini, la Casa comune europea può essere intesa come il laboratorio dell'unificazione mondiale.

* * *

L'obiettivo della Casa comune europea non costituisce un aspetto se-

condario della *perestrojka*. E' invece un elemento decisivo della definizione del senso di questo progetto politico.

La costruzione della Casa comune europea rappresenta la risposta a una grande sfida della storia: dimostrare la possibilità di superare la frattura, formatasi in Europa con la rivoluzione russa, tra il sistema dei paesi democratici ad economia capitalistica e il sistema dei paesi socialisti.

Questo processo indica una direzione di marcia, che non comporta la negazione delle rispettive differenze tra i paesi dell'Est e quelli dell'Ovest, ma si muove verso la graduale riduzione di esse. La reciproca influenza tra i due sistemi si è manifestata fin dall'epoca in cui vivevano isolati e divisi da tensioni e ostilità. E questo riguarda soprattutto la penetrazione di elementi di socialismo nel tessuto delle società dell'Europa occidentale. Ma oggi la *perestrojka* è senza dubbio espressione dell'esigenza di riformare il sistema socialista sulla base dei principî della democrazia e dell'economia di mercato.

La logica bipolare dei blocchi contrapposti ha fatto coincidere la democrazia con il capitalismo e il socialismo con lo stalinismo, ha impedito ogni possibilità di conciliare democrazia e socialismo e ha chiuso lo spazio alle posizioni intermedie.

Il progetto di creare forme sempre più strette di convivenza politica fra le due Europe permetterà di realizzare un esperimento che non ha precedenti nella storia: il tentativo di far coesistere in pace Stati con sistemi economici e sociali differenti, senza privarli della loro autonomia, alla sola condizione che abbiano tutti un'economia di mercato e istituzioni democratiche.

Nello stesso tempo, questo progetto rappresenterà un potente stimolo al rinnovamento del federalismo e una sfida per la sua capacità di affrontare i nuovi problemi del mondo contemporaneo: la creazione di un nuovo modello di sviluppo, basato su una programmazione globale e articolata, sulla democrazia partecipativa, sull'armonia con la natura, come risposta non solo ai problemi specifici di ciascun sistema, come la crisi del socialismo reale o la crisi della democrazia occidentale e dello Stato assistenziale, ma anche a problemi comuni, come la costruzione della pace mondiale, la protezione dell'ambiente, l'aiuto allo sviluppo.

* * *

E' difficile prevedere la via che sarà seguita dal processo di unificazione paneuropea. Comunque sia, la mia ultima riflessione riguarderà questo argomento.

Il quadro più generale di questo processo è, come abbiamo visto, la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa. E' probabile che lo sviluppo del processo di Helsinki produca l'istituzione — una confederazione — necessaria a creare legami politici ed economici sempre più stretti tra Europa occidentale e orientale. Questo risultato potrebbe essere raggiunto con l'istituzione, a fianco di un Consiglio dei Ministri, di un'Assemblea parlamentare, composta di rappresentanti dei parlamenti di tutta l'Europa, dell'Unione Sovietica e dell'America del Nord. Le libere elezioni in Europa orientale rendono questo esperimento pienamente praticabile.

D'altra parte, a causa della sua dimensione interregionale, la Casa comune europea sarà minata da una duplice contraddizione. Essa infatti è, nello stesso tempo, troppo piccola e troppo grande. Ho già messo in luce che essa sarà troppo piccola per gestire i grandi problemi mondiali. Di conseguenza, essa svilupperà una tendenza verso l'unificazione mondiale. Ma sarà anche troppo grande per diventare un pilastro regionale della Federazione mondiale. E' più probabile che gli Stati Uniti diventeranno uno Stato-membro di una federazione panamericana, che includa l'America latina, mentre è prevedibile che l'Europa occidentale e l'Europa orientale si federeranno con l'Unione Sovietica.

L'istituzione nel quadro della quale il processo federativo paneuropeo può prendere forma sembra essere il Consiglio d'Europa. Suggerisco questa ipotesi non perché creda alle potenzialità federali di questa organizzazione. In realtà è la più debole delle istituzioni europee. Ma è la più adatta ad avviare un processo di cooperazione. Gorbaciov se n'è reso conto. Lo storico discorso, pronunciato di fronte al Consiglio d'Europa il 6 luglio 1989, lo prova. L'integrazione dell'Europa occidentale non è forse cominciata quarant'anni fa nel quadro di questa organizzazione?

La sottoscrizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che costituisce la più importante realizzazione del Consiglio d'Europa, darebbe alle neonate democrazie dell'Europa orientale una garanzia internazionale. Sotto questo profilo, l'adesione di questi paesi al Consiglio d'Europa può essere considerata come un mezzo per consolidare la democrazia in Europa orientale.

D'altra parte, l'obiettivo della Casa comune europea è un elemento fondamentale al fine di definire il significato della *perestrojka*. Il fatto è che la democrazia e i diritti umani non sono soltanto i valori comuni che permettono ai paesi dell'Europa orientale e all'Unione Sovietica di unirsi all'Europa occidentale in una organizzazione comune. Essi sono anche

una condizione politica e un primo passo sulla via della costruzione di una federazione paneuropea.

Lucio Levi

INFLAZIONE TEDESCA O MONETA EUROPEA?

1. La moderna teoria economica analizza l'inflazione come possibile risultato dell'insufficienza delle entrate fiscali rispetto alla spesa (1). Lo Stato può ricorrere all'inflazione, stampare cioè carta moneta e utilizzarla per effettuare i pagamenti, se è posto di fronte a necessità di finanziamento superiori alle capacità di raccogliere tributi e di ricevere credito dal pubblico. Esistono addirittura economisti che hanno teorizzato il deprezzamento, a tassi costanti, del valore della moneta come strumento di finanziamento della spesa corrente dello Stato (2).

Nel caso della Germania, la prima grande inflazione coincise con gli squilibri finanziari derivanti dalle immense necessità di spesa dello Stato per ragioni di guerra. Se infatti — tra il 1880 ed il 1913, in un periodo di pace per l'Europa — l'inflazione tedesca aveva mostrato un andamento molto contenuto e a tratti addirittura negativo, negli anni della prima guerra mondiale l'inflazione annua salì invece in media al 28,3%. Nel periodo direttamente successivo, cioè tra il 1919 ed il 1923, l'inflazione raggiunse il 662,6% annuo (3).

Anche il secondo grande fenomeno inflattivo è legato ad una guerra mondiale. Nel giugno 1948 — con la Germania ridotta in rovine — Ludwig Erhard avviò la riforma monetaria in tre delle quattro zone di occupazione. Al *Reichsmark* fu sostituito il *Deutsche Mark*: i depositi bancari il cui titolo di proprietà era legittimo e certo furono convertiti al tasso 10:1. In pratica il governo non riconobbe più il valore legale del *Reichsmark* e ridusse di dieci volte il potere di acquisto dei patrimoni monetari. Ad ogni cittadino furono distribuiti inoltre quaranta nuovi marchi, che costituirono la base per l'incremento dei nuovi patrimoni. Il «vecchio» denaro non valeva più nulla.

La crisi del 1919-1923 e l'episodio del 1948 sono rimasti impressi nella memoria storica dei Tedeschi, che attribuiscono oggi un grande significato al contenimento dell'inflazione da parte della banca di emissione federale, la *Deutsche Bundesbank*.

Sarebbe però errato ritenere che i fenomeni inflattivi appena descritti siano stati conseguenza di politiche monetarie errate da parte della *Reichsbank*, la banca centrale della Repubblica di Weimar. Le crisi inflazionistiche tedesche, nella prima metà del secolo, sono piuttosto il risultato di conflitti militari di lunga durata e di amplissime proporzioni, che hanno visto lo Stato tedesco opporsi alla quasi totalità dell'Europa e del mondo. L'inflazione tedesca è il frutto di quel fenomeno che lo storico Paul Kennedy (4) ha esattamente descritto come un caso di *over-stretch* (*over-estensione*): l'impegno politico, economico e soprattutto militare della grande potenza tedesca in un'area però troppo ampia per le risorse di cui la Germania disponeva. L'inflazione tedesca non è insomma la conseguenza della debolezza dei banchieri centrali berlinesi o dell'assenza di buoni economisti nel mondo germanico, ma piuttosto dell'operato di pessimi politici, che hanno imposto alla Germania sforzi che non potevano essere finanziati con un'ordinata manovra fiscale.

La stabilità monetaria del dopoguerra nella Repubblica federale — il più ampio fra i due Stati sorti dalla disgregazione del *Reich* — costituisce il fondamento della forza del marco e dell'economia tedesca occidentale ed è ovviamente, prima di tutto, il risultato del duro lavoro della popolazione, della moderazione salariale della classe operaia, del rigore e dell'indipendenza della politica monetaria della *Deutsche Bundesbank* ed infine dell'*Ordnungspolitik* (la politica economica a favore della crescita non inflazionistica, teorizzata da Walter Eucken e dalla scuola di Friburgo ed attuata dai governi federali fin dall'inizio degli anni Cinquanta). Non bisogna però dimenticare i fondamentali fattori esterni che hanno contribuito a mantenere bassa l'inflazione.

L'inserimento della Germania federale nel quadro comunitario ha risolto definitivamente le questioni dei confini con l'Europa occidentale, consentendo di orientare la politica economica verso obiettivi di rigore e di stabilità nel pieno rispetto del mercato, invece che verso quelle finalità di espansione economica forzata, a scopo di riarmo e di riconquista dei territori, che avrebbero reso indispensabili il controllo amministrativo delle risorse e la nazionalizzazione delle industrie.

Il contributo del piano Marshall ha inoltre liberato il bilancio pubblico tedesco da oneri per la ricostruzione che non sarebbero stati sostenibili in un contesto non inflazionistico. L'ingresso della Germania occidentale nella NATO ha infine consentito alla Germania occidentale di accollare l'onere della spesa militare al potente alleato americano. I costi sarebbero

risultati altrimenti elevatissimi, dal momento che il paese è collocato al confine con il Patto di Varsavia.

In conclusione, l'*integrazione* della Germania federale nel blocco occidentale è uno dei fondamenti della crescita non inflazionistica del dopoguerra. Grazie ad essa, il nuovo Stato tedesco occidentale si è liberato delle ragioni fiscali dell'iperinflazione.

2. *Estensione* ed *integrazione* sono le due parole chiave delle esperienze storiche opposte della Germania nella prima e nella seconda metà del secolo. Nel primo cinquantennio il tentativo tedesco di allargare i confini, di accrescere il potere nazionale, di imporre un nuovo ordine all'Europa si è tradotto in impulsi inflazionistici: la Germania ha subito una velocità di deprezzamento della moneta superiore alle aree limitrofe. Nel secondo cinquantennio, la partecipazione della Germania occidentale a processi integrativi europei ed atlantici — combinata con il grande potenziale produttivo tedesco e con la presenza di un *know-how* tecnologico elevato — ha reso possibili politiche economiche orientate alla stabilità monetaria sia da parte dei governi centristi sia da parte di coalizioni a guida socialdemocratica.

A parziale conferma dell'analisi sul ruolo antinflazionistico dell'integrazione della Germania occidentale in Europa, si può ricordare che anche la Germania orientale ha, almeno in parte, beneficiato dei vantaggi che derivano dalla partecipazione ad una lega di Stati, sia pur molto diversa da quella occidentale. La Repubblica democratica ha infatti anch'essa congelato tutti i problemi di confine con l'Europa orientale, che avevano dato origine alla seconda guerra mondiale, ed ha riversato sostanzialmente sull'Unione Sovietica gran parte dell'onere della difesa. Non si è certamente trattato di una scelta libera e consapevole — come nel caso della Repubblica occidentale — ma gli effetti economici in termini relativi sono simili. Le stime sull'inflazione .della Germania dell'Est parlano di un tasso del 12% circa all'anno, decisamente superiore a quello tedesco occidentale, ma in ogni caso molto più contenuto dell'indice di tipo «sudamericano» in altri paesi dell'Est (si pensi all'inflazione in Polonia ed in Yugoslavia).

L'area economica tedesca nel suo complesso — nell'era delle due guerre mondiali maggiormente colpita dall'inflazione — gode in epoca di pace dei vantaggi della propria centralità geografica e può trarre beneficio dal tradizionale senso di disciplina e dall'alta diffusione della cultura che contraddistinguono la sua popolazione. La Germania è oggi caratterizzata da una relativa stabilità, in rapporto al tasso di inflazione

medio nelle rispettive aree di appartenenza politica delle due Repubbliche.

L'alternativa tra *estensione* ed *integrazione* della Germania in Europa — risolta, nel dopoguerra, a favore della seconda opzione, sia per effetto di libere scelte sia in seguito ai nuovi equilibri di potere imposti ai Tedeschi — riacquista attualità a causa della rapida disgregazione del blocco comunista e del riavvicinamento tra Repubblica federale e Repubblica democratica tedesca.

Tale alternativa si pone ovviamente in termini molto diversi da quelli del passato, perfino di quello recente. Il quadro della politica europea è infatti soggetto, in questi mesi, a profonde mutazioni e risulta per molti aspetti del tutto differente sia da quello dell'anteguerra sia da quello degli ultimi anni. Nel primo cinquantennio del secolo la gerarchia degli Stati è stata determinata dalla dimensione degli eserciti; nei decenni seguenti il fattore fondamentale è stato rappresentato dagli arsenali nucleari; nei prossimi anni la chiave degli equilibri europei potrebbe essere la moneta. In un continente dove l'uso della forza militare diviene sempre più improbabile e dove forme di economia di mercato sembrano imporsi rispetto a quella pianificata, creando nuovi legami tra Stati, non è più necessario impiegare le armi per risolvere i problemi dell'interdipendenza e dei rapporti di forza. E' invece più facile mettere mano al portafoglio e comprare quel che si vuole ottenere. Chi è dotato del potere di battere una moneta «buona» può utilizzarla per reperire risorse in tutto il continente, effettuando investimenti diretti, acquisendo imprese all'estero, emettendo titoli che vengono detenuti dai risparmiatori internazionali.

L'opzione dell'*estensione* acquista dunque un carattere prettamente *monetario*. Nel caso della Repubblica federale tale opzione non è più rappresentata da impossibili rivendicazioni territoriali ma da una rapida espansione dell'uso del marco al di fuori dei confini nazionali. E' possibile riassumere le linee di tale processo espansivo in Europa in tre punti: l'unificazione monetaria tra la Germania occidentale e la Germania orientale, la *currency competition* nell'area del Sistema monetario europeo ed infine la circolazione parallela del marco in Europa orientale. Ovviamente, a fronte dell'impiego di marchi da parte di famiglie ed imprese non residenti in Germania, deve verificarsi un trasferimento di risorse verso il paese che emette la moneta. I fenomeni monetari hanno infatti sempre una contropartita reale: essa potrebbe riassumersi nel primato economico della Germania in Europa.

Anche l'opzione dell'*integrazione* della Germania in Europa ha una componente monetaria decisiva, che potrebbe essere così sintetizzata:

l'unificazione monetaria tra le due Repubbliche tedesche all'interno dello SME, la realizzazione di un sistema di cambi fissi in Europa, il potenziamento del bilancio comunitario, la nascita di forme di collaborazione monetaria a livello paneuropeo. La contropartita reale di tale processo monetario potrebbe essere descritta nei termini seguenti: il potenziale produttivo della Germania unita è valorizzato dalla piena partecipazione ad un'unione politica dell'Europa; la Germania si colloca al centro di un processo di crescita dell'Europa centrale ed orientale, che coinvolge in modo equilibrato l'intero continente e conferisce nuova dinamica all'intera economia mondiale.

Scopo di queste pagine è di dimostrare che, mentre l'opzione dell'*estensione monetaria* è tendenzialmente inflazionistica, l'*integrazione monetaria* preserva la stabilità del valore della moneta. L'unica possibilità di integrare nel sistema politico ed economico occidentale le regioni della Germania orientale senza che si produca un processo inflattivo «pantedesco» consiste dunque nel contemporaneo rafforzamento dell'integrazione europea.

Un ulteriore *Leitmotiv* di queste pagine è la convinzione che il destino dell'integrazione europea sia ormai saldamente legato agli avvenimenti dell'Europa centrale ed orientale. Il legame è ormai evidente nel settore monetario: una soluzione inflazionistica al problema dell'unione monetaria intratedesca mette in pericolo la stabilità del Sistema monetario europeo, minaccia i risultati raggiunti in dieci anni di progressiva convergenza delle politiche economiche nell'Europa occidentale e compromette ogni sforzo di realizzare l'unione monetaria in Europa.

3. Le autorità monetarie tedesche hanno ben presente il rischio di una *over-estensione* della loro moneta. In un saggio recentemente comparso sul *Bollettino mensile* della Banca federale (5), gli economisti della *Bundesbank* rilevano, con malcelata preoccupazione, che le riserve delle banche centrali in marchi tedeschi ammontano a 230 miliardi di marchi (settembre 1989). A titolo di paragone, si può ricordare che tale somma corrisponde al 20% dell'aggregato monetario M3 alla fine dello stesso mese e supera, in termini di flussi, l'incremento complessivo dello stesso aggregato tra il 1986 e la prima metà del 1989.

Una parte di tali 230 miliardi (e precisamente 48 miliardi) è depositata dalle altre banche centrali presso la *Bundesbank* ed è perciò sottratta al sistema bancario commerciale. Se però le banche centrali, per difendere le monete nazionali, decidono di intervenire sui mercati dei cambi, di smobilizzare le riserve in marchi presso la *Deutsche Bundesbank* e di

venderle a banche commerciali e ad altri operatori, la massa monetaria tedesca subisce un incremento indesiderato della medesima ampiezza degli interventi. I 48 miliardi di marchi depositati presso la banca federale tedesca — per la grandissima parte dal *Federal Reserve System* americano — possono dunque affluire sul mercato, aumentare la quantità di moneta e causare inflazione. I rimanenti 180 miliardi di marchi sono già depositati sull'euromercato. Essi costituiscono solamente una parte dei 720 miliardi di marchi che sono in mano ad operatori stranieri. Qualora si verificasse una redistribuzione dei portafogli internazionali, gli effetti sul tasso di cambio del marco sarebbero immediati: un calo del marco nei confronti del dollaro alimenterebbe l'importazione di inflazione.

A parere degli economisti della *Bundesbank* non mancano dunque già oggi motivi di allarme. Qualora la politica monetaria ed il bilancio pubblico in Germania non fossero più orientati all'obiettivo della stabilità monetaria, i *partners* esteri della Comunità alienerebbero i marchi in loro possesso e gli effetti inflattivi moltiplicherebbero i disturbi interni. Occorre dunque che la stabilità monetaria rimanga l'obiettivo della politica monetaria tedesca.

Il governo della Repubblica federale ha recentemente offerto all'altra Repubblica tedesca una trattativa sull'unione economica e monetaria intratedesca. La proposta del governo di Bonn è stata in un primo tempo sollecitata dall'opposizione socialdemocratica, ha ricevuto l'appoggio del partito liberale, è stata fatta propria dal ministro del Tesoro Waigel ed è stata infine formulata, al massimo livello, dal cancelliere Kohl al Presidente del Consiglio della DDR Modrow.

La *Deutsche Bundesbank* non ha nascosto, a seconda dei casi, la propria irritazione, la sorpresa e lo scetticismo nei confronti dell'unione economica e monetaria con l'altra Repubblica tedesca. Le ragioni politiche sembrano però aver avuto la meglio sulle indicazioni tecniche ed hanno impresso all'integrazione monetaria tra le due Germanie un ritmo che il processo di unificazione europea non ha ancora raggiunto. La Germania federale intende assistere con tutte le proprie forze la debole economia della Repubblica democratica. Bonn desidera inoltre evitare che i fenomeni emigratori dalla Prussia, dalla Sassonia e dalla Turingia verso la Germania federale continuino ai ritmi sostenuti degli ultimi mesi. Cinquantamila persone al mese affluiscono nelle regioni occidentali, alla ricerca di benessere e di sicurezza. Il governo di Bonn offre la propria solida moneta a coloro che intendono rimanere nell'odierna DDR. L'unione economica e monetaria costituisce inoltre il primo chiaro passo nella direzione della riunificazione del paese e del superamento dello

stato di inferiorità politica in cui la Germania era caduta dopo l'esperienza del nazismo e della seconda guerra mondiale.

Il termine «unificazione monetaria», nel caso delle due Germanie, solleva alcune ambiguità. In realtà si tratta dell'*estensione* dell'uso del marco tedesco occidentale nelle regioni orientali: la *Deutsche Bundesbank* verserà denaro a parità fissa alle imprese e ai cittadini della DDR. Le possibili conseguenze di carattere inflazionistico sono ancora oggetto di discussione tra gli esperti. Se gli uni sottolineano che la crescita economica nella DDR consentirà di assorbire ogni pressione sui prezzi, gli altri sono invece del parere che l'estensione del marco occidentale alla Germania orientale sia una concessione di nuovo potere d'acquisto senza contropartite reali.

Preoccupazioni derivano anche dalla politica fiscale. La Germania federale dovrà sostenere sforzi ingenti per ridurre gli squilibri regionali tra i *Länder* occidentali e le regioni orientali. Mentre la Repubblica federale è un paese sostanzialmente omogeneo, la Germania è divisa da quarant'anni di sviluppo economico differente. L'odierna DDR deve risolvere gravi problemi nel settore delle infrastrutture tecnologiche, deve far fronte ad un impressionante decadimento dei centri storici, è afflitta da gravi problemi ecologici.

La lista dei problemi della Germania non è circoscritta nell'area tedesca. Una volta che il marco sia divenuto la moneta legale della Germania unita, potrebbe essere adottato come valuta di investimento e come strumento di scambio da parte di milioni di famiglie e di imprese al di fuori del paese. Tale eventualità potrebbe verificarsi sia all'interno della Comunità, per il ben noto fenomeno della *currency competition* in presenza di liberalizzazione valutaria, sia in alcuni paesi dell'Est (Polonia, Cecoslovacchia, Yugoslavia). Non c'è dubbio che, anche in questo caso, l'*estensione* monetaria potrebbe tramutarsi, presto o tardi, in un fenomeno di *over-estensione*. Nel caso il marco tedesco circolasse come moneta parallela nell'intera area europea, le autorità monetarie della Repubblica federale potrebbero perdere ogni capacità di controllare una parte importante della massa monetaria nazionale. La stessa definizione concettuale degli obiettivi monetari quantitativi diverrebbe problematica.

Ipotizziamo per un attimo che i fenomeni appena descritti (unificazione monetaria tedesca, diffusione del marco come moneta parallela «europea») si realizzino senza che il processo di integrazione monetaria europea sia contemporaneamente rafforzato. La coesione dello SME verrà senz'altro messa a dura prova. Fino ad oggi le banche centrali

comunitarie hanno seguito la politica del tasso di sconto della *Deutsche Bundesbank*. I tassi di riferimento francesi, belgi, olandesi e, in alcune occasioni, anche quelli italiani ed inglesi hanno subito variazioni del tutto corrispondenti a quelle dei tassi amministrati tedeschi. Le banche centrali comunitarie hanno dunque riconosciuto alla *Deutsche Bundesbank* un ruolo primario all'interno dello SME. Il marco viene considerato come l'áncora di stabilità di tutta la politica monetaria europea. Il funzionamento dell'accordo di cambio si basa fino ad oggi su due regole fondamentali: la *Deutsche Bundesbank* svolge, in primo luogo, un'ordinata e rigorosa politica antinflazionistica e gli altri paesi centrali seguono, in secondo luogo, il comportamento delle autorità monetarie tedesche.

Ipotizziamo inoltre che la *Deutsche Bundesbank* — posta di fronte ad una minaccia inflazionistica proveniente dall'interno del paese — intenda ridurre la liquidità nella Germania unificata ed operi una severa stretta monetaria. I *partners* europei saranno posti di fronte ad una difficile scelta: potranno seguire la *Deutsche Bundesbank* ed effettuare una politica restrittiva o dovranno rinunciare alla parità di cambio con il marco. Si può immaginare che i conflitti di interesse metteranno a dura prova la credibilità del regime di cambio e che gli operatori proveranno a saggiarne la forza sul mercato. In assenza di un accordo sui cambi fissi o di una vera e propria moneta unica, le aspettative dei mercati finiranno dunque per orientarsi verso l'instabilità dei cambi nella Comunità e verso più frequenti riallineamenti.

Ma anche nell'ipotesi contraria di una politica accomodante della *Deutsche Bundesbank* e dello sviluppo di una dinamica inflazionistica tedesca, l'accordo di cambio europeo non potrà sfuggire a tensioni. Le banche centrali europee saranno infatti poste di fronte ad una sorprendente alternativa: mantenere la parità di cambio rispetto al marco, importando l'inflazione dall'area tedesca, oppure consentire alle proprie monete di rivalutarsi sulla valuta della Germania.

In ultima analisi, un sistema europeo di cambio non può avere come punto di riferimento un paese al cui interno si sviluppano pressioni inflazionistiche. Nel caso in cui la banca centrale di tale paese reagisca con una stretta monetaria, influssi deflazionistici si trasmetteranno in tutta l'area europea; nel caso invece in cui la condotta della banca centrale consenta alle spinte inflazionistiche di affermarsi, l'intero sistema monetario sarà interessato da fenomeni di diminuzione del valore della moneta. Lo standard di riferimento del Sistema monetario europeo deve essere rappresentato dalla durevole stabilità del valore della moneta. Fino ad oggi la Germania federale ha assolto bene al proprio compito

garantendo nei dieci anni dello SME un tasso di inflazione stabilmente inferiore alla media europea. La Germania unificata potrebbe non essere in grado di raccogliere l'eredità della Repubblica di Bonn.

Disturbi monetari egualmente gravi potrebbero derivare dalla circolazione del marco all'esterno dell'area tedesca. Dal momento che il marco viene emesso dalla Banca federale di Francoforte, l'unica fonte di alimentazione del mercato parallelo di marchi all'esterno della Germania è costituita da uno stabile disavanzo della bilancia dei pagamenti tedesca, che non può non avere conseguenze, nel medio periodo, sul tasso di cambio e sull'inflazione. La credibilità antinflazionistica della *Deutsche Bundesbank* sarà sottoposta ad un'ulteriore dura prova. La Banca federale emetterà infatti una moneta nazionale a diffusione europea e dovrà far fronte al cosiddetto «dilemma di Triffin». Si dovrà impegnare da un lato ad evitare fenomeni di rarefazione della liquidità interna per effetto dei deficit dei pagamenti e della circolazione esterna della moneta; dovrà impedire al tempo stesso un «*DM-shortage*», ovvero una permanente scarsità di marchi all'esterno della Repubblica federale, se vorrà evitare che le famiglie e le imprese decidano di attribuire ad un'altra moneta il ruolo di valuta parallela dominante e di conseguenza vendano contemporaneamente i marchi, deprimendo il cambio.

4. L'*integrazione monetaria* europea offre il quadro per la soluzione dei problemi posti finora in evidenza.

Formuliamo ancora una volta un'ipotesi: l'unificazione monetaria intratedesca e la diffusione del marco nell'Europa orientale come moneta parallela si verificano in parallelo con un sostanziale rafforzamento della Comunità. All'interno della CEE viene infatti stabilito un sistema di cambi fissi irrevocabili; le istituzioni comunitarie vengono inoltre dotate di risorse proprie più consistenti ed i bilanci degli Stati membri sono sottoposti a procedure europee di controllo e coordinamento.

In questo ambito l'unificazione monetaria tedesca non rappresenta che un momento della più ampia unificazione europea, un allargamento dell'area dello SME. In realtà, infatti, i cittadini della Germania dell'Est non ricevono semplicemente marchi occidentali, in cambio dei biglietti orientali: la loro nuova moneta, pur avendo le sembianze delle banconote emesse dalla *Bundesbank*, è la moneta europea; tale moneta europea, anche se non trova ancora espressione materiale in una banconota o in una moneta in Ecu, è comunque definita dalla presenza di una massa monetaria unica in Europa. I possibili effetti inflazionistici ed i disturbi monetari che derivano dalla concessione di potere d'acquisto *uno actu* ai

cittadini della Germania dell'Est non devono più essere valutati come conseguenza dell'estensione della liquidità tedesca, ma piuttosto della crescita, percentualmente meno rilevante, della liquidità europea. E' evidente che i pericoli inflazionistici sono meno acuti se l'intera Europa monetaria e non solamente l'area del marco occidentale, conferisce la nuova moneta alla Germania orientale.

Considerazioni molto simili possono essere effettuate anche per quel che riguarda le politiche fiscali: se il peso finanziario del risanamento della Germania dell'Est — e tendenzialmente di vaste aree dell'Europa centrale ed orientale — è lasciato sulle sole spalle dei Tedeschi occidentali, è probabile che lo Stato tedesco soffra di squilibri finanziari notevoli. Una politica di *deficit spending* da parte del governo di Bonn, simile a quella attuata dal governo francese nei primi anni della presidenza di François Mitterrand, non è però nell'interesse né dei Tedeschi né degli altri Europei, perché scardinerebbe il meccanismo dei cambi all'interno dello SME, alimenterebbe l'inflazione nel paese che ha l'economia più forte all'interno del mercato unico, renderebbe del tutto impossibile l'attuazione del Piano Delors e bloccherebbe l'intero processo di integrazione monetaria in Europa: per questo motivo occorre un profondo rafforzamento del bilancio comunitario, che consenta, in base al meccanismo delle risorse proprie, di ripartire l'onere finanziario su tutta l'Europa.

Anche i rischi della circolazione parallela del marco al di fuori dell'area tedesca debbono essere affrontati in un ambito europeo. E' evidente che i cittadini dell'Europa centrale ed orientale desiderano da anni poter viaggiare all'estero, ma non dispongono di una moneta che sia convertibile in altre valute. E' altrettanto chiaro che le nuove *élites* politiche ed economiche vogliono legare stabilmente i loro paesi al mercato mondiale e, in primo luogo, alla Comunità europea, ma le imprese non posseggono valuta pregiata e le riserve valutarie sono spesso molto modeste. Il percorso della convertibilità delle monete nazionali è lungo, perché presuppone che l'economia nazionale sia in grado di esportare beni e di assicurare, con il ricavato delle esportazioni, la consistenza delle riserve e la solvibilità del paese. Può dunque essere inevitabile che, in attesa dell'ingresso dei paesi dell'Europa centrale ed orientale in un quadro di integrazione monetaria paneuropea, le monete comunitarie — legate fra loro da un accordo di stabilità dei cambi — ed in particolare il marco tedesco, svolgano il ruolo di monete parallele.

Nella fase in cui la definitiva stabilità dei cambi CEE non è ancora raggiunta — mi riferisco dunque ai prossimi mesi — si dovrà affiancare

l'Ecu «privato» al marco come moneta parallela nei paesi dell'Est, concedendo crediti ed aiuti nella moneta europea. In tal modo, come hanno sottolineato Michel Aglietta e Christian de Boisseu su *Le Monde* (6), tutte le dodici monete comunitarie saranno adottate come strumento di pagamento o di riserva in Polonia, in Ungheria, in Cecoslovacchia e nelle altre aree economiche che si aprono alla libertà di mercato. Se si assume che parte della circolazione parallela in Ecu non si aggiunga, ma si sostituisca alla circolazione parallela in marchi, la somma degli strumenti monetari occidentali in Europa centrale ed orientale potrà rappresentare una frazione percentuale della liquidità globale comunitaria molto minore rispetto a quanto non rappresenti invece della sola liquidità nazionale tedesca. Occorre dunque pensare, in attesa che sia raggiunta la definitiva stabilità dei cambi nello SME, ad una *doppia moneta parallela comunitaria* nell'Est europeo: l'Ecu ed il marco tedesco. In tal modo si riducono gli effetti inflazionistici prodotti in Germania dalla circolazione di strumenti monetari nazionali in Europa orientale.

A partire dal primo luglio 1990 il Comitato dei Governatori delle banche centrali della CEE diverrà il nucleo del futuro sistema europeo delle banche centrali. Il Comitato assumerà, sia pur progressivamente, il controllo sugli aggregati monetari, sulla politica dei tassi, sulle strategie di cambio dei *partners* comunitari. E' ragionevole pensare che il Comitato — ovvero l'istituzione che esprime la sia pur ancora debole identità monetaria della CEE — dovrà farsi carico di approfondire le tematiche dei rapporti monetari con l'Est europeo: dovrà perciò avere poteri di controllo sull'impiego del marco e dell'Ecu privato, cioè della doppia moneta parallela, e dovrà eventualmente predisporre le misure di politica monetaria che consentano di ampliare o di restringere la liquidità in conseguenza della circolazione delle monete al di fuori della Comunità. In altre parole, il Comitato dei Governatori si dovrà trasformare in un *Federal Open Market Committee* del marco e dell'Ecu privato.

Il Comitato dovrà inoltre intrattenere rapporti diretti con le autorità monetarie dei paesi dell'Europa orientale ed intraprendere iniziative per conferire direttamente risorse a tali paesi. Un fondo europeo in Ecu per la stabilizzazione monetaria nell'Europa centrale ed orientale — sul modello di iniziative recenti a favore della Polonia — potrebbe costituire un importante contributo comune dell'Europa occidentale.

In una seconda fase — una volta che la riforma delle economie dei paesi dell'Europa centrale ed orientale si sia consolidata — sarà necessario procedere risolutamente verso forme di integrazione monetaria più ampie dell'attuale Comunità europea. La CEE dovrà incoraggiare forme

di integrazione monetaria all'Est, fra i paesi che siano disposti a sacrificare, in condizioni di uguaglianza, parte della sovranità monetaria a favore di autorità comuni. In Europa occidentale l'Ecu avrà ormai sostituito, secondo quanto indicato nel Piano Delors, il sistema di cambi fissi ed irrevocabili e le singole monete nazionali. L'Ecu ed una moneta di conto dell'Europa centrale ed orientale potranno essere allora legate da accordi di cambio simili a quelli del Sistema monetario europeo. Le famiglie e le imprese dell'Europa occidentale, come pure quelle dell'Europa centrale ed orientale, disporranno allora di monete convertibili che partecipino ad un unico sistema europeo di stabilità europea dei prezzi e dei cambi (7).

Alcune parole, infine, sulle prospettive a più lungo termine. La Comunità europea — probabilmente allargata all'Europa centrale ed orientale — avrà la possibilità, se lo vorrà, di trasformarsi negli Stati Uniti d'Europa. Essi disporranno di una moneta comune che diverrà uno dei cardini del sistema monetario internazionale. L'alternativa tra *estensione* ed *integrazione* e gli stessi pericoli di *over-estensione* monetaria si presenteranno al livello mondiale ed il presente articolo dovrà inevitabilmente assumere un diverso titolo: «Inflazione europea o moneta mondiale?».

5. Il corso del dibattito sull'unione monetaria intratedesca mostra che, se esistono da un lato la volontà politica di assumere responsabilità al di là dei confini e, dall'altro lato, la disponibilità a sacrificare la sovranità nazionale, i processi di integrazione monetaria sono veloci. Il dibattito sull'integrazione monetaria europea deve ora proseguire con la medesima intensità. L'unione tra i due marchi dell'Ovest e dell'Est, se inserita nel quadro di una rapida unificazione monetaria europea, è la base di una più forte identità monetaria dell'Europa e l'inizio di un processo di integrazione paneuropeo. Se invece gli avvenimenti degli ultimi mesi non sono accompagnati da una crescita dell'Europa monetaria e dal consolidamento delle finanze comunitarie, esiste il pericolo che si manifestino fenomeni inflazionistici strutturali in Germania e che l'Europa intera imbocchi conseguentemente una fase di difficoltà. Il nodo deve essere sciolto dalla conferenza intergovernativa sull'unione economica e monetaria, il cui inizio è previsto al più tardi per la fine del 1990: le decisioni assunte in quella sede potranno chiarire se l'Europa sceglie la via dell'integrazione o dell'inflazione.

Francesco Mazzaferro

NOTE

(1) Geoffrey Brennan, James Buchanan, «Revenue Implications of Money Creation under Leviathan», in *The American Economic Review*, Vol. 71, maggio 1981; Stanley Fischer, «Seigniorage and the Case for a National Money», in *Journal of Political Economy*, Vol. 90 n. 2, 1982.

(2) Harry Runge, *Haushaltsfinanzierung durch Notendruck*, Berlino, Ducker und Humblot, 1986.

(3) Andrea Sommariva, Giuseppe Tullio, *German Macroeconomic History 1880-1979: A Study on the Effects of Economic Policy on Inflation, Currency, Depreciation and Growth*, Macmillan Press, 1987.

(4) Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Unwin Jyman, 1988.

(5) «Die längerfristige Entwicklung der Weltwährungsreserven», in *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, gennaio 1990.

(6) Michel Aglietta, Christian de Boisseu, «Le rouble, le mark et l'écu», in *Le Monde*, 19.12.1989.

(7) Alfonso Jozzo, «Perestrojka a passo di rublo», in *Il Sole 24 Ore*, 14.11.1989.

PUO' IL FEDERALISMO RAPPRESENTARE UN MODELLO PER L'AFRICA?

E' possibile parlare di federalismo africano? Tenendo conto degli studi che sono stati dedicati all'argomento — in particolare delle trattazioni giuridiche accademiche a proposito dell'unità africana — ci sarebbe da credere che in proposito tutto sia stato detto.

In realtà, l'esistenza del fenomeno federativo in Africa è stata colta in diversi contributi riguardanti lo studio dei movimenti panafricani, che, sviluppatisi all'indomani della prima guerra mondiale, hanno portato alla decolonizzazione dell'Africa.

Parimenti, numerosi studi storici ed etnologici hanno messo in evidenza, sia pure con qualche esitazione, l'esistenza di fenomeni di tipo federale nei sistemi sociali dell'Africa nera precoloniale.

Infine, la constatazione dei successi e degli insuccessi delle unioni tra Stati africani fin dai primi anni della loro indipendenza, il bilancio delle esperienze federali riuscite o fallite e più particolarmente le politiche d'unità africana rappresentano la base teorica principale di ciò che è stato

chiamato federalismo africano.

Tuttavia, quando si cerca di verificare la portata della teoria federalista nel continente africano, tutto o quasi resta da dire, perché non è veramente possibile parlare di federalismo africano, inteso come progetto politico. Né in passato né oggi si può affermare che sia esistito un movimento, sotto forma di associazione, che abbia avuto come obiettivo esclusivo, in forma autonoma, il sostegno dell'idea federalista come progetto politico per l'Africa.

In realtà, quando si cerca di presentare o di proporre il progetto di un nuovo federalismo, costruito sui principî della dottrina federalista moderna, il termine di federalismo africano resta tutto da definire, il progetto federale africano si iscrive nell'avvenire. L'esame delle esperienze di unioni tra Stati, in quest'ultima prospettiva, presenta scarso interesse, anche riguardo a ciò che l'etnofilosofia e l'antropologia politica africana affermano circa la preesistenza del fenomeno nel continente.

L'unico interesse — peraltro non trascurabile — presentato da questo tipo di studi storici (1) sull'esistenza di fenomeni federali nell'Africa precoloniale (a differenza dei lavori di Bernard Voyenne (2) a proposito dell'idea di unificazione europea in Occidente) sta nel fatto che essi tendono a provare che il federalismo non può in alcun modo essere considerato come un'ideologia d'importazione in Africa. Le somiglianze possibili tra i due sistemi politici e sociali africano e greco stanno nel contratto d'alleanza o patto tra i segmenti (clan, stirpi, famiglie) costituenti i sistemi socio-politici, che rappresenterebbe il principio fondamentale che regge l'organizzazione politica delle società negro-africane e greca. Tali verifiche stabiliscono in modo irrefutabile il carattere universale del federalismo in quanto forma di organizzazione e di gestione di una società politica.

L'ideologia giacobina dello Stato, fondata cioè sulla coincidenza necessaria tra Stato e nazione, ha conquistato il mondo intero. E' entrata in Africa verso la fine del XIX secolo, con la colonizzazione, e vi si è radicata alla fine della conferenza di Berlino più di cent'anni fa.

All'indomani della seconda guerra mondiale sono comparsi tuttavia i segni della contestazione, inizialmente attraverso il rifiuto del colonialismo e la volontà di emancipazione, e successivamente attraverso la volontà di superare i quadri statali artificiali espressa da alcuni africani (3) attraverso la formula di una «federazione con la potenza metropolitana», o, secondo altri (4), attraverso un «panafricanismo militante», per rendere esplicito l'obiettivo di una rottura totale con il colonialismo. In questa nuova forma, il federalismo africano appariva come una ideologia

della decolonizzazione dell'Africa.

Tuttavia, a tale stadio, non possiamo affermare che il federalismo africano si fosse definito come l'ideologia dello Stato federale. Non si era definito ancora in modo autonomo rispetto alle grandi correnti ideologiche e politiche che dominavano il contesto di quel periodo, cioè il colonialismo ed il comunismo.

Effettivamente, quando si esamina il programma del Partito federalista africano (PFA) (5), l'unica organizzazione politica che si sia richiamata al federalismo in Africa, si constata che la Federazione africana era vista unicamente come uno strumento suscettibile di risolvere la crisi coloniale. Questo atteggiamento si spiega con la volontà dei governi colonialisti di quel tempo di contrastare il desiderio di indipendenza delle colonie africane. Tali esperienze d'allora non si possono qualificare come federaliste, in quanto mancavano le condizioni politiche indispensabili, ed in particolare l'indipendenza, per permettere alle entità componenti o «da federare» di disporre della libertà necessaria alla conclusione di un patto — nel senso generico di *foedus* — destinato a rafforzare ed a garantire la loro indipendenza. Vale infatti la pena di far notare che, dal punto di vista tecnico e giuridico, l'atto che crea le federazioni di Stati è sempre un atto internazionale: una federazione di Stati non può nascere attraverso un «regolamento ministeriale», come nel caso delle vecchie federazioni in Africa nell'epoca coloniale.

Il contesto africano ed internazionale nel quale operavano i federalisti africani che perseguivano uno scopo unitario non permetteva loro in alcun modo di formulare chiaramente l'obiettivo federale africano, nonostante la presenza del Partito federalista africano di Senghor; e soprattutto, gli elementi di federalismo erano insufficienti o quasi assenti — dato lo stato ed il grado di vita istituzionale dell'Africa d'allora — poiché il federalismo per aggregazione presuppone sempre la preesistenza di entità politiche sovrane e separate che si federano attraverso un legame costituzionale. Infatti, da un lato, gli Stati africani non avevano acquisito un grado di indipendenza sufficiente, e dall'altro il processo di costituzionalizzazione interna era troppo poco sviluppato perché si potesse immaginare un legame costituzionale tra gli Stati separati.

Alcuni giuristi (6) sostengono tuttavia che l'utilizzazione del concetto di federalismo africano sia appropriata per descrivere le esperienze politiche di quel periodo. Da parte nostra, pensiamo che una corretta interpretazione del federalismo moderno, inteso come superamento cosciente dello Stato nazionale, impedisca di vedere in queste esperienze delle forme di federalismo autentico. Le prospettive di una vera esperienza federalista in Africa si situano davanti e non dietro a noi.

Si giunge alle stesse conclusioni quando si prendono in esame gli elementi costitutivi del concetto di «panafricanismo militante» alla luce della teoria federalista.

Il «panafricanismo militante» è il movimento che maggiori speranze ha suscitato durante la decolonizzazione dell'Africa. Tuttavia la sua mancanza di chiarezza circa i limiti geografici dello spazio da federare — poiché auspicava l'unità totale dell'Africa (7), trascurando le aree di civiltà — la sua alleanza con il comunismo internazionale (8), la sua tendenza centralizzatrice (9), ma anche l'assenza di una base filosofica e metodologica capace di presentarlo come un corpo di dottrina coerente, l'hanno ridotto al rango di semplice velleità ideologica, preoccupata, come altre, di giustificare una forma di potere.

In definitiva, il federalismo africano, nel senso politico ed ideologico definito finora, serve ad indicare da un lato i tentativi fatti nel corso della decolonizzazione dell'Africa di creare delle «federazioni» tra gli Stati africani e le vecchie metropoli e dall'altro il «Movimento panafricano» per l'indipendenza e la riunificazione nazionale dell'Africa, basato sul «panafricanismo militante» del Dr. K. Krumah.

Tale espressione del federalismo africano, in un contesto storico dominato dalla guerra fredda e dallo scontro delle grandi correnti politiche ed ideologiche del mondo del dopoguerra — il comunismo e la politica di potenza — non poteva sfuggire a queste determinazioni storiche, che lo condannavano a restare privo di reali possibilità di sbocco. Il federalismo africano non poteva, in tale contesto, pretendere di raggiungere il grado di autonomia teorica necessaria a renderlo utilizzabile come base ideologica per la costruzione dell'unità politica dell'Africa.

L'ideologia panafricana è tuttavia servita a creare le basi culturali e storiche che potevano permettere agli Stati africani di prendere in considerazione la loro unità (10). In realtà il panafricanismo culturale è in grado di svolgere questo ruolo solo a condizione che il federalismo sia formulato come progetto politico per l'Africa. Dal momento che l'africanità non è oggi in grado di condizionare l'unione degli Stati africani, questa non può ormai che essere fondata su basi federali.

In realtà, uno dei principali fatti nella storia dell'Africa, da quando gli Stati africani hanno avuto accesso alla sovranità, è stato il trionfo del nazionalismo in tutto il continente. Il mito della «via nazionale allo sviluppo», come sottolineato dal Professor Guido Montani (11), è servito da motore ideologico alla costruzione economica e politica dei giovani Stati africani da poco indipendenti e si è sostituito al panafricanismo, che pure

era servito da motore ideologico per la decolonizzazione. Il «nazionalismo statale», che imperversa in Africa da più di un quarto di secolo, ha dato come risultato la creazione di nuovi lealismi nazionali all'interno degli spazi territoriali fissati dalla colonizzazione.

Vale la pena di precisare il senso che attribuisco al concetto di «nazionalismo statale». Di fatto, al di là della distinzione classica tra le definizioni soggettiva ed oggettiva della nazione, si può ritenere che la nazione si definisca come una comunità i cui membri, uniti da legami di solidarietà materiali e spirituali, hanno preso coscienza di costituire una entità distinta dalle altre comunità umane. Ma il tema della nazione, nell'esperienza europea, fu rapidamente associato a quello dello Stato, come giustificazione dell'indipendenza di quest'ultimo: è l'emergenza del nazionalismo come fenomeno ideologico diverso dalle «nazioni culturali». Nel contesto africano, il ruolo dello Stato è stato preponderante nella formazione della nazione, per il fatto che l'evoluzione storica della formazione nazionale in Africa è stata interrotta dall'intervento del colonialismo. Lo Stato africano attuale è stato, di conseguenza, condannato a cercare una nuova forma di aggregazione nazionale, che non poteva essere fondata se non sull'idea di nazione come l'aveva sviluppata la concezione occidentale.

Una delle prime difficoltà incontrate dallo Stato africano fin dall'inizio della sua indipendenza, è stata (come ha sottolineato con molta appropriatezza il giurista francese Georges Burdeau) «quella relativa alla struttura e alla delimitazione del quadro nazionale» (12). Così, partendo dal quadro territoriale ereditato dal colonialismo ed arbitrariamente delimitato, inglobando diversi raggruppamenti etnici, lo Stato africano si è impegnato, nel corso degli ultimi trent'anni, a creare un nuovo tipo di solidarietà globale e nazionale. E si è impegnato bene. In altri termini, la ricerca del quadro nazionale — a causa della natura plurietnica dello Stato africano, ad eccezione della Somalia e del Lesotho, che formano nazioni monoetniche — è stata possibile solo attraverso strumenti coercitivi ed etnocidi. La creazione della nazione si è verificata senza problemi solo nei casi eccezionali in cui lo Stato ha valorizzato i sentimenti esclusivi di un gruppo etnico maggioritario, che ha saputo raccogliere attorno alla sua causa apporti eterogenei. Tuttavia le nazioni africane restano ancora, contemporaneamente, sia una aspirazione e un obiettivo da raggiungere, sia una realtà operante, le diverse tappe della cui costruzione si articolano attorno ad avvenimenti precisi ed a diverse strutture di integrazione repressive ed inclusive ben percettibili ed individuabili. Questo processo ha raggiunto oggi una fase di irreversibilità. E' ciò che Mouflou (13) qualifica, a giusta ragione, in un originale saggio sull'unità africana, come «trionfo dei nazionalisti»; l'autore conclude, al termine di un'analisi sociologica dell'Organizzazione per l'unità africana (OUA), che questa organizzazione è servita più a consolidare gli Stati nazionali che a costruire l'unità africana.

La creazione dell'OUA, ispirata al modello confederale, apre in effetti un nuovo capitolo della storia africana. Tale atto è fondato sull'accettazione delle entità statali derivate da «Berlino». Per la prima volta è oggi presente la condizione indispensabile per la federazione — che mancava all'indomani dell'indipendenza —, e cioè l'esistenza di Stati sovrani indipendenti e separati. La decolonizzazione dell'Africa e successivamente il trionfo del «mito della via nazionale allo sviluppo» hanno considerevolmente ridotto la forza di ciò che costituiva fondamentalmente lo zoccolo dell'unità panafricana, il ricordo cioè dell'esperienza comune della schiavitù e della colonizzazione. Questa evoluzione ha avuto come esito l'emergere del sentimento della diversità tra le nuove nazionalità, sentimento che è quasi riuscito a relegare in secondo piano l'identità culturale ed originaria degli Africani. Così Maryse Condé non ha torto quando si interroga sul carattere operativo dell'identità culturale. «Da po' di tempo — dice — si parla molto di identità culturale. Il termine indicherebbe la nozione di una identità originale e nettamente definita che si manifesta a tutti i livelli dell'espressione collettiva di un paese o di un popolo e che gli permette di affermarsi nei confronti degli altri. La paura ed il senso di minaccia possono generare sentimenti molto contestabili. Ora, di miti, i popoli africani hanno già troppo sofferto. Così, vediamo i tristi effetti della «negritudine» portata ed eretta a sistema di governo. La prima domanda è la seguente: chi parla di identità culturale?» (14). L'autrice ha voluto esprimere in modo un po' confuso il fatto che lo sviluppo del «nazionalismo statale» in Africa tende a mettere in iscacco tutte le elaborazioni del movimento panafricano.

Il fatto che il processo di emergenza del «nazionalismo statale» sia giunto a maturazione si constata dai numerosi conflitti che hanno opposto gli Stati africani indipendenti, tutti membri dell'Organizzazione per l'unità africana: almeno una quarantina di conflitti (15), che hanno assunto in gran parte la forma di guerra in armi. E' lo sbocco della politica dell'interesse nazionale, dell'applicazione della dottrina della «ragion di Stato» nelle relazioni interafricane. E' chiaro che il sistema panafricano è ormai entrato nell'era dello Stato nazionale. Il modello dello Stato nazionale, fondato sulla coincidenza necessaria tra Stato e nazione, è il sistema su cui si basano gli Stati africani che hanno raggiunto la piena

maturità.

Scriveva Alexander Hamilton in *The Federalist*: «Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani ed andare contro l'esperienza accumulata dal tempo» (16). Ciò significa che è impossibile mantenere la pace tra Stati sovrani senza un legame federale. Il problema sta dunque nella difficoltà di conciliare l'idea di sovranità e l'esigenza di pace. Quest'ultima non può essere ottenuta che a condizione di estendere delle istituzioni democratiche ai governi dei diversi Stati presi in considerazione. Sono queste le prime premesse della problematica del federalismo, che dopo Kant e l'esperienza americana, rappresenta lo strumento essenziale dell'associazione di Stati per il mantenimento della pace. Non si tratta della «confederazione» proposta da Rousseau (17), ossia una associazione tra Stati sovrani per fini puramente difensivi; ma, secondo la definizione di Wheare (18), di due ordini di governo al tempo stesso coordinati ed indipendenti, ciascuno nella propria sfera.

Sembra che questi due elementi, presi congiuntamente, pongano in termini nuovi il problema dell'unità africana. L'utilizzazione del concetto di federalismo africano di cui parlavamo prima trova così il suo senso pieno, contrariamente al suo uso precedente. In effetti, questi elementi rendono pensabile una articolazione istituzionale nella quale il governo locale — lo Stato africano indipendente — potrà esprimere forme avanzate di autogoverno senza subire ingerenze da parte di un'autorità africana centrale o straniera; ma nella quale, allo stesso tempo, grazie alla coordinazione esistente tra i due livelli di governo, la formazione della volontà politica africana e le decisioni prese a tale livello potranno essere applicate a livello generale.

Così, dunque, il modello federale è divenuto una necessità in Africa. L'unità africana non può più essere concepita che in termini di federalismo, dal momento che la politica praticata oggi in Africa dai nostri governi nazionali segue quasi esclusivamente il principio classico di ogni politica estera, che consiste nell'ottenere vantaggi per il proprio Stato ed i propri cittadini, donde i numerosi conflitti che hanno opposto gli Stati africani. E ciò assegna al federalismo africano una finalità fondamentale, in quanto progetto politico e soluzione agli inestricabili conflitti, per la conservazione della pace.

Dunque il federalismo, in quanto «critica scientifica dello Stato nazionale», nel senso datogli da Mario Albertini (19), trova in Africa le condizioni per la sua piena applicazione. Bisogna confutare le idee erronee, ma sfortunatamente riprese in molti scritti federalisti, secondo le quali «il

nazionalismo, l'ideologia dello Stato nazionale, ha ancora un ruolo da svolgere in Africa, visto il numero di tribù e di clan», e «l'Africa può solo cominciare a costruire delle confederazioni regionali, perché il processo di integrazione dei popoli africani non è ancora compiuto...» Questa affermazione non è solamente una pericolosa attenuazione della portata universale del federalismo, ma tende a perdere di vista che il federalismo non sta solo nel suo carattere sovrannazionale, ma anche e soprattutto nella sua finalità fondamentale di preservare la pace tra i gruppi umani indipendentemente dalle forme di organizzazione politica. Certo, il senso dell'unificazione africana, concepita alla luce della teoria federalista, non può essere una piatta uniformità. E' ben evidente che si tratta di limitare l'unificazione ai soli campi le cui dimensioni superano chiaramente le capacità della politica locale e che non possono essere controllati con la semplice cooperazione intergovernativa. Tutte le altre questioni devono essere lasciate alla competenza delle autorità locali. E' così enunciato il principio di «sussidiarietà», secondo il quale la collettività inglobante — la federazione — interviene solo a partire dal momento in cui le collettività di base — i federati — sono inadeguati alla dimensione dei problemi da risolvere. Il principio di sussidiarietà (20) è il fondamento stesso del federalismo, che è stato spesso definito come «l'unità nella diversità».

Unità e diversità caratterizzano sia la storia sia la cultura africana. Le grandi correnti religiose e filosofiche, i principali stili dell'architettura, dell'arte e della musica non hanno mai conosciuto frontiere in Africa, così come la moltitudine delle nostre lingue, la diversità delle nostre identità regionali e nazionali appartengono all'eredità culturale dell'Africa. La storia politica dell'Africa è stata dominata, per lunghi periodi, da un'alternanza costante tra forze centripete e forze centrifughe (21). Se, nei fatti, si può constatare il predominio delle forze centrifughe su quelle centripete — i grandi imperi africani hanno avuto durata più breve dei periodi di anarchia e di spezzettamento politico — ciò è da attribuire nella maggior parte dei casi al fenomeno dell'invasione esterna, che ha anch'esso rappresentato una costante della storia dell'Africa. In questo contesto, l'unificazione africana non può che significare la ricerca di un'unità che non distrugga la diversità. Così *la federazione africana sarà necessariamente, nelle prime fasi della sua costituzione, una federazione multinazionale e multilingue.*

Vale la pena di far notare, per eliminare ogni dubbio sull'attualità del federalismo africano, che il «quadro nazionale» in Africa (22) — più che altrove nel mondo — è insufficiente a garantire uno sviluppo armonioso

e una indipendenza effettiva dei nostri popoli. L'esiguità del territorio, la debolezza del mercato nazionale, la precarietà delle risorse economiche condannano ogni Stato africano, preso isolatamente, a non acquisire mai la dignità di un vero Stato né ad elevarsi al rango di una nazione moderna. Così è utile affermare che il modello federalista non è un ideale metafisico, ma corrisponde alla necessità di creare delle strutture comuni capaci di rispondere alle sfide della dimensione transnazionale. Il modello federalista, e su questo non c'è alcun dubbio, è la formula più efficace per organizzare l'unità africana al fine di risolvere i problemi di sviluppo economico dell'Africa.

Mi sembra opportuno, prima di proseguire, fare una precisazione sul significato che do alla parola modello: non si tratta affatto di una scelta arbitraria paragonabile al «tipo ideale» di Max Weber (23), ma il modello federalista, nel senso in cui lo uso, è in Africa una necessità storica, che affonda le sue radici nelle nostre realtà concrete: è un'esigenza della ragione. Inoltre, la concezione bismarckiana della politica come «arte del possibile» ci ha spesso guidato nelle nostre scelte politiche in Africa, mentre oggi si tratta soprattutto di rendere possibile ciò che è necessario.

La maggioranza dei nostri popoli è preoccupata e cerca una risposta a molti problemi, quali la disoccupazione, le carestie, l'educazione, la formazione, la sanità, le condizioni di lavoro. Il federalismo dà una risposta a queste sfide. *Solo un governo africano, infatti, può disporre dei mezzi e mobilitare le risorse necessarie ad approntare le risposte che si impongono a queste questioni fondamentali e prioritarie.*

Ma, infine, che cosa intendiamo per federalismo, al di là della formula «unità nella diversità»?

Una prima definizione classica è data da quella che viene comunemente indicata la scuola americana o hamiltoniana (24), che vede nel federalismo la teoria dello Stato federale, caratterizzato dalla divisione verticale dei poteri tra la Federazione e gli Stati membri: è il federalismo istituzionale. Lo Stato federale, in questa concezione, non è altro che un quadro che non implica in sé una scelta di società, dal momento che può esistere in regimi e sistemi così diversi come quelli degli Stati Uniti, dell'URSS, della Repubblica Federale di Germania, del Messico, dell'India, del Brasile, della Jugoslavia, dell'Australia o della Svizzera.

Al di là dell'esperienza giuridica e istituzionale dello Stato federale, il federalismo appare anche come un principio di organizzazione applicabile a vari aspetti della vita sociale. Sindacati, partiti politici, associazioni più diverse, imprese industriali hanno spesso strutture di tipo federale. A partire da queste constatazioni, alcuni autori considerano il

federalismo come un modo di organizzazione della società: è il federalismo integrale (25), rappresentato dalla scuola francese di ispirazione proudhoniana.

Al di là di queste definizioni esclusive, sembra legittimo parlare di federalismo, come propone il tedesco Ferdinand Kinski, «quando un'organizzazione politica, economica, culturale comprende diverse collettività autonome legate le une alle altre da strutture ed istituzioni comuni alle quali hanno delegato dei poteri e delle competenze per la gestione degli affari comuni e per la difesa dei loro interessi esterni; quando l'unità e la diversità, in un'organizzazione complessa, sono egualmente rispettate; quando la distribuzione dei poteri obbedisce all'esigenza del loro esatto adeguamento ai problemi da risolvere e, infine, quando i gruppi-membri e le parti autonome possono partecipare alle decisioni dell'organizzazione inglobante e controllarla» (26).

E' possibile, allora, a partire da questa esperienza parziale degli Stati federali e delle strutture federali già esistenti in campo non-statale, erigere il federalismo a modello per l'Africa?

Noi rimaniamo convinti che l'Africa ha bisogno di progredire verso il federalismo, se vuole sopravvivere come civiltà.

Quest'esigenza non può essere soddisfatta se non superando gli ostacoli che vi si oppongono. Il modello federalista avrà probabilità di successo in Africa solo se forze e tendenze favorevoli alla sua realizzazione esistono già e se i federalisti prendono l'iniziativa di questo processo e vi si impegnano a fondo.

Ci sono oggi in Africa numerosi fattori economici e istituzionali, la cui presenza tende a provare che il continente evolve verso la sua unificazione. La presenza di meccanismi prefederalisti, certo insufficienti, ma reali, nella politica d'unità africana, rappresenta un progresso considerevole nell'opera di unificazione. In definitiva, l'attuale crisi dell'unità africana non è altro che il risultato della mancanza di federalismo nelle istituzioni panafricane.

Tuttavia il federalismo potrà servire da base all'unità africana solo alla condizione che — come sottolineato da William Riker (27), che ha tratto la lezione dalle esperienze federaliste della storia — *esista un soggetto politico cosciente che lo proponga.* Non c'è mai stato veramente in Africa un movimento che abbia sostenuto davanti all'opinione pubblica in maniera autonoma l'idea dell'unità africana. *La costituzione di una forza federalista diviene una condizione indispensabile per la federazione dell'Africa.*

Se per molte ragioni il federalismo è un modello necessario per

l'Africa di oggi, tuttavia la sua realizzazione dipende dalla mobilitazione della gioventù africana come forza federalista dell'avvenire.

Fall Cheikh Bamba

NOTE

(1) Diop Cheikh Anta, *Etude comparée des systèmes politiques et sociaux de l'Europe et de l'Afrique de l'antiquité à la formation des Etats modernes*, Parigi, Lettres, 1960.
(2) B. Voyenne, *Histoire de l'idée européenne*, Parigi, Payot, 1984.
(3) L. Senghor, *Liberté 2 et 4*, Parigi, Seuil,1978.
(4) K. Krumah, *I Speak of Freedom*, Londra, Mercury Books, 1961; vedi anche Sékou Toure, *L'expérience Guinéenne et l'unité africaine*, Parigi, Plon.
(5) *Parti Fédéraliste Africain* fondato da Léopold Senghor, 1-3 luglio 1959, Dakar. Vedi Guédel Ndiaye, *L'échec de la fédération du Mali*, Dakar, ed. NDA.
(6) D. Ihiam, *La politique étrangère des Etats Africaines*, Parigi, PUF, 1963.
(7) K. Krumah, *Africa Must Unite*, Parigi, Maspero, 1963.
(8) G. Padmore, *Panafricanisme ou communisme*, Parigi, PA.
(9) C.A. Diop, *L'unité culturelle de l'Afrique Noire*, PA, 1959.
(10) C.A. Diop, *ibidem*.
(11) G. Montani, *L'unité européenne et le tiers-monde*, Lione, Fédérop, 1982.
(12) G. Burdeau, *L'Etat*, Parigi, Seuil, p. 37.
(13) Mouflou, *Sociologie de l'OUA: unité ou triomphe des nationalités*, Parigi, L'Harmattan, 1986.
(14) Maryse Condé, «Propos sur l'identité culturelle», in *Des africains en France*, Parigi, L'Harmattan, 1987.
(15) Vedi il mio testo su questo argomento pubblicato dall'*Institut d'Etudes Mondialistes* (IEM), luglio 1985, La Lambertie.
(16) A. Hamilton, J. Madison e J. Jay, *The Federalist*, Parigi, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence,1957, p. 50.
(17) J.J. Rousseau, *Du contrat social* (oeuvres complètes), Parigi, Gallimard, 1964, vol. III, p. 431.
(18) K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1974, p. 10.
(19) M. Albertini, *L'Etat national*, Lione, Fédérop, 1982.
(20) G. Heraud, *Le fédéralisme*, Parigi, Presse d'Europe, 1986.
(21) J. Ki. Zerbo, *Histoire de l'Afrique Noire*, Parigi, ed. Hatier, 1978.
(22) B.Y. Ioure, *L'Afrique à l'épreuve des indépendances*, Parigi, PUF, 1984.
(23) M. Weber, *Essai sur la théorie de la science*, Parigi, Plon, 1965, p. 181.
(24) G. Heraud, «L'état actuel de la recherche fédéraliste», in *L'Europe en formation*, n. 190-192.
(25) Il filosofo francese Alexandre Marc è considerato il padre del federalismo integrale.
(26) F. Kinski, in *L'Europe en formation*, n. 226, pp. 12-13.
(27) F. Laursen, «Etudes fédéralistes aux Etats-Unis», in *L'Europe en formation*, n. 190, 192, 1986.

Interventi *

ITALIANI E TEDESCHI NEL MOVIMENTO EUROPEO

Contemporaneamente alle elezioni europee del 18 giugno 1989, ha avuto luogo in Italia un referendum sulla questione dell'attribuzione al Parlamento europeo di un mandato costituente. Circa l'80% degli elettori italiani ha dato una risposta affermativa. Questo risultato è la dimostrazione del favore riscosso dal processo di integrazione europea, che caratterizza da anni il dibattito sugli sviluppi della politica europea in Italia. Come si sia giunti a questo referendum è significativo; e lo è d'altronde anche il risultato, che deve essere considerato senza dubbio molto positivo.

L'iniziativa è stata lanciata dal Movimento federalista europeo, il quale, con il sostegno delle forze politiche e sociali organizzate nel Consiglio italiano del Movimento europeo, ha mobilitato un grande numero di deputati e senatori al fine di presentare il relativo progetto di legge in parlamento. L'iniziativa è stata portata avanti attraverso una lunga procedura legislativa, accompagnata da una continua pressione sui partiti e sui loro gruppi, addirittura su ogni singolo deputato. Le successive attività d'informazione hanno fatto il resto. Alla fine la legge istitutiva del referendum è stata approvata a larghissima maggioranza, e la data è stata fissata in concomitanza con quella delle elezioni europee.

Si tratta di una grande successo per le forze italiane d'ispirazione europeista e federalista. In nessun altro paese iniziative simili hanno avuto successo. Bisogna riconoscere però che negli altri paesi le premesse di carattere politico-culturale, costituzionali, di tradizione nazionale, erano molto meno favorevoli per una tale azione. Ma è anche vero che da

* In questa rubrica vengono ospitati interventi che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non riflettono necessariamente l'orientamento della rivista.

nessun'altra parte i federalisti europei e gli europeisti impegnati sono così attivi politicamente, così flessibili dal punto di vista organizzativo e così vivaci intellettualmente come in Italia. Ciò merita un riconoscimento, soprattutto da parte tedesca.

Infatti, accanto e assieme agli Italiani, i Tedeschi rappresentano il gruppo più forte nell'Unione europea del federalisti (UEF) e nel Movimento europeo internazionale, e per questo sono il gruppo predominante.

All'interno dell'UEF, l'*Europa Union Deutschland* è il *partner* del Movimento federalista europeo italiano; così come il Consiglio italiano del Movimento europeo ha come *partner* il Consiglio tedesco. Sono, in entrambi i casi, dei *partners* complementari nelle loro diversità. Per anni si sono ritrovati insieme nella lotta per il perseguimento dei fini comuni, nonostante le ripetute difficoltà che riemergono a causa delle loro diversità. La loro collaborazione, così come la loro concorrenza e i conseguenti contrasti, sono gli elementi dinamici trainanti e rinnovatori sia dell'Unione europea dei federalisti che del Movimento europeo internazionale.

La concorrenza si presenta soprattutto in occasione di questioni di carattere strategico o concettuale, dove, naturalmente, riemergono le differenti esperienze storiche e la diversa cultura politica. Ciò è riscontrabile già nella struttura stessa delle associazioni di tipo federalista o europeista: quello che in Italia viene definito «movimento», e di conseguenza agisce in maniera movimentista ed attivista, in Germania viene definito «organizzazione» ed agisce in maniera sistematica e schematica.

Se è stata riconosciuta alle associazioni italiane una maggiore flessibilità dal punto di vista organizzativo rispetto alle associazioni federaliste o europeiste degli altri paesi, in Italia si riconosce che nessun'altra associazione dell'UEF è organizzata così bene e razionalmente come l'*Europa Union*, e che il Consiglio tedesco rappresenta un esempio ineguagliato di strutturazione ponderata. E dove gli Italiani si distinguono per un intelligente attivismo politico, i Tedeschi brillano per la loro ponderata presenza sul piano istituzionale. Ciò che in Italia viene realizzato grazie alla vivacità dell'intelligenza, in Germania è compensato dalle attività scientifiche.

E' comprensibile che dalle differenze di talento, d'impostazione, di visione, di pensiero, di espressione, nascano anche delle differenze nella scelta delle priorità e delle strade da seguire. Esse vengono discusse insieme, ovviamente all'insegna di quell'esigenza di unità che, come fine comune, definisce anche lo stile dei rapporti e dei contrasti. Ed è così che cresce la reciproca comprensione, che permette, a sua volta, di imparare gli uni dagli altri.

Ma non è solo nelle questioni metodologiche che si manifesta la fruttuosa concorrenza fra i Tedeschi e gli Italiani nel Movimento europeo. Anche i contenuti delle finalità federaliste sono al centro di un conflitto che prelude alla comprensione e all'accordo.

Il federalismo, per esempio, è considerato dai Tedeschi, che vivono e agiscono politicamente in uno Stato federale, una esperienza propria, qualcosa di scontato, un sistema consolidato e pratico, il cui funzionamento non può essere messo in discussione. Non costituisce quindi un problema, e perciò raramente — fin troppo raramente — viene pensato sul piano teorico.

Gli Italiani, invece, per ora conoscono il federalismo solo a livello teorico; questa teoria appare loro giustamente attraente da un punto di vista intellettuale; essa dà molte risposte convincenti alla varietà dei problemi posti dal loro sistema statuale, così come dalla prospettiva della creazione di un ordinamento statale europeo ed internazionale. Le loro esperienze come militanti politici si rifanno, però, ad un ordinamento costituzionale centralista, nel quale essi si muovono. E naturalmente questa esperienza influenza anche la teoria federalista, attraverso una accentuazione dell'aspetto unitario rispetto a quello della molteplicità, considerata dai Tedeschi come fondamentale.

Di conseguenza gli Italiani patrocinano un federalismo che viene dall'alto. Il loro modello è rappresentato dallo svuotamento delle singole componenti che formano una federazione e dalla concentrazione del potere negli organi centrali di governo, il cui ordinamento federativo si fonda sui principî dettati dalla teoria secondo la quale si può facilmente arrivare alla restituzione di parti del potere alle componenti. I Tedeschi, al contrario, sono a favore di un federalismo dal basso: le varie componenti mantengono la loro autonomia costituendo e formando insieme la federazione, per cui le parti di potere che esse affidano alla federazione possono essere amministrate soltanto con la loro partecipazione.

Non a caso, l'organo dirigente del Movimento federalista europeo in Italia è costituito da persone elette dal Congresso (dall'alto), ed è chiamato anche Comitato Centrale; mentre, al contrario, il Comitato Direttivo (*Hauptausschuss*) dell'*Europa Union* è formato dai delegati inviati dalle associazioni regionali (dal basso).

Forse tutte queste differenze sono state qui spinte al limite. Non tutti i federalisti italiani, infatti, così come non tutti i federalisti tedeschi, si riconosceranno in queste osservazioni generali. Nel fondo, però, le cose stanno come ho detto. Per questo il dialogo fra Tedeschi e Italiani è così

avvincente e costruttivo.

Il Movimento europeo internazionale e l'Unione europea dei federalisti hanno entrambi tratto vantaggio dalla fruttuosa concorrenza sul piano delle idee tra Tedeschi ed Italiani e dalla sincera ed appassionata cooperazione. I successi a favore dell'unificazione dell'Europa e il prestigio che queste associazioni si sono conquistate come iniziatrici, promotrici e stimolatrici nelle diverse fasi positive e negative del processo d'integrazione, si fondano in larga parte su questa dialettica italo-tedesca, che, naturalmente, non ha mai escluso gli amici ed i *partners* delle altre nazioni e i loro preziosi particolari singoli apporti.

Thomas Jansen

L'azione federalista

L'UNIONE EUROPEA E L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA *

1. Il problema dell'Unione economica e monetaria viene analizzato in questo rapporto da un punto di vista particolare: si tratta infatti di mettere in evidenza i legami che esistono fra il processo che deve portare alla creazione della moneta europea ed al rafforzamento delle politiche comuni ed il processo di fondazione dell'Unione europea. Non prenderemo quindi in esame in modo dettagliato gli aspetti tecnici che caratterizzano il dibattito in corso sulla creazione di una Banca centrale ovvero sull'armonizzazione fiscale, ma ci limiteremo a sottolineare i fatti e i problemi su cui i federalisti possono far leva per promuovere lo sviluppo del processo destinato a concludersi con la fondazione dell'Unione europea.

Occorre quindi risalire, in primo luogo, all'adozione dell'Atto Unico e alla valutazione che ne hanno dato i federalisti. E' un fatto che il nostro giudizio sulle decisioni di Lussemburgo è stato del tutto negativo, in quanto le abbiamo ritenute inadeguate a garantire il minimo politico-istituzionale necessario per attribuire alla Comunità una effettiva capacità di decisione. Nello stesso tempo, il progetto di completamento del mercato interno che da Lussemburgo ha preso avvio sulla base delle indicazioni contenute nel Libro bianco del 1985, con l'impegno di procedere all'abolizione delle barriere di natura fisica, tecnica e fiscale alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei fattori della produzione, l'abbiamo giudicato un effettivo passo in avanti in quanto destinato a far maturare alcune contraddizioni su cui sarebbe stato possibile, in un periodo successivo, inserirsi per reclamare che al Parlamento europeo fossero riconosciuti poteri costituenti.

* Si tratta di un Rapporto presentato nella II° Commissione al XIV Congresso dell'Unione europea dei federalisti (UEF), svoltosi a Bruxelles il 7-9 aprile 1989.

E in effetti, subito dopo la sconfitta di Lussemburgo, Spinelli ha rilanciato il progetto di Unione europea, con una duplice caratterizzazione: da un lato, il Parlamento europeo doveva rivendicare l'attribuzione di un mandato costituente da parte degli Stati, in modo tale che il progetto di Unione europea non dovesse più passare successivamente attraverso una conferenza diplomatica, ma potesse essere sottoposto direttamente alla ratifica da parte degli Stati membri; d'altro lato, era necessario procedere ad una larga mobilitazione dell'opinione pubblica, ed è noto che Spinelli pensava ad un referendum sull'attribuzione del mandato costituente da svolgersi contemporaneamente alle prossime elezioni europee. Ma il problema prioritario che ci dobbiamo porre è il seguente: è possibile rilanciare la lotta per l'Unione nella fase attuale del processo di integrazione europea? E per dare una risposta a questo quesito occorre chiedersi se lo sviluppo del processo di integrazione è in grado di portare sul terreno nuove forze che, grazie all'iniziativa dei federalisti, siano capaci di costituire uno schieramento sufficientemente ampio per sopraffare le resistenze che inevitabilmente si verranno a frapporre al tentativo di promuovere una profonda trasformazione istituzionale della Comunità.

Da questo punto di vista è importante un esame dei problemi relativi alla fondazione dell'Unione economica e monetaria. E in effetti, al di là del continuo discorrere intorno alla mitica scadenza del 1992, si tratta di vedere quali sono i problemi reali che sono oggi sul tappeto e quali sono di conseguenza le forze su cui possiamo contare per rilanciare politicamente il processo che deve portare alla fondazione della Federazione europea.

2. Il progetto di completamento del mercato interno ha notevolmente rafforzato l'ipotesi di giungere alla creazione di un'Unione monetaria. Su questo terreno l'UEF ha preso da tempo una posizione molto netta. I federalisti si sono battuti per il superamento del regime di cambi flessibili, che ha prodotto effetti molto negativi sul processo di integrazione europea. E hanno sostenuto con forza, pur mettendone in evidenza i limiti, il progetto di giungere alla creazione del Sistema monetario europeo, che rappresentava un netto passo in avanti rispetto alla situazione precedente caratterizzata da una completa flessibilità e, soprattutto, un punto di partenza in vista di ulteriori progressi verso l'Unione monetaria.

E così in effetti è stato. Lo SME ha consentito di superare le gravi difficoltà prodotte dalla flessibilità dei cambi, sia sul terreno dell'integrazione agricola, sia su quello dell'integrazione industriale. Ha rafforzato

la spinta alla stabilità monetaria nei paesi caratterizzati da elevati tassi di inflazione, stimolando al contempo lo sviluppo dei processi di riconversione produttiva. Ha promosso la convergenza delle economie, favorendo così ulteriori avanzamenti del processo di integrazione monetaria.

Oggi una spinta rilevante all'unificazione monetaria viene dalla decisione di procedere ad una completa liberalizzazione dei movimenti di capitale. E' chiaro che una decisione di questo tipo, che mira ad una efficiente allocazione del risparmio in formazione sul mercato europeo dei capitali, presuppone una stabilità dei rapporti di cambio. E in effetti, soltanto in questo caso è possibile che i flussi di risparmio siano determinati unicamente dalle differenze di redditività fra progetti di investimento alternativi, e non vengano invece condizionati dalla forza relativa delle diverse monete, e quindi dalle prospettive di svalutazione (o rivalutazione) di ciascun investimento.

La strada da seguire è ormai segnata, dopo la decisione del Vertice di Hannover di assegnare il compito ad un Comitato presieduto da Jacques Delors di preparare un rapporto sulla creazione della Banca centrale europea e sul ruolo dell'Ecu, da presentare in occasione del Vertice di Madrid, a conclusione del semestre di presidenza spagnola. Su questo terreno il ruolo dei federalisti, che è quello dell'iniziativa, sembra ormai esaurito: altre forze economiche e sociali sono ormai sul campo, e si battono per il raggiungimento di quegli obiettivi che da tempo l'UEF ha posto in evidenza. A noi spetta in questa fase il compito della sorveglianza attiva. Evidentemente, i risultati che emergeranno da Madrid dovranno quindi essere valutati attentamente per vedere in che misura è possibile far leva sugli avanzamenti proposti nel settore monetario per consolidare prima la realizzazione dell'Unione monetaria e per procedere poi verso il completamento dell'Unione europea.

3. E' chiaro che nell'ipotesi di completa liberalizzazione dei movimenti di capitale la politica monetaria perde di efficacia a livello nazionale in quanto i tassi di interesse verrebbero determinati sul mercato europeo e una variazione dei tassi da parte di un singolo paese, per fini espansivi o restrittivi dell'attività produttiva, non avrebbe alcuna influenza sulla domanda effettiva, ma soltanto sulla bilancia dei pagamenti. Se la politica di stabilizzazione e sviluppo perde uno strumento a livello nazionale, è quindi necessario che vengano rafforzati i poteri — attribuiti alla Comunità — di gestione della politica economica. E questa necessità è ancora più evidente se si tengono presenti i limiti che il progetto di completamento del mercato interno impone anche sul lato della politica

fiscale.

Con l'Atto Unico gli Stati membri della Comunità hanno infatti deciso di promuovere entro il 1992 la creazione di uno «spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali». Ma la creazione di un mercato unico delle merci presuppone necessariamente che venga rivisto il regime dell'IVA e delle accise attualmente in vigore. Oggi, sulla base della normativa del Trattato di Roma, l'esistenza di frontiere fiscali è resa necessaria dall'applicazione del principio della tassazione nel paese di destinazione: le merci, infatti, per evitare che si manifestino distorsioni di natura fiscale nella concorrenza fra i beni prodotti nei diversi Stati membri, caratterizzati da regimi differenziati di imposizione indiretta, ottengono alla frontiera, al momento dell'esportazione verso un altro paese della Comunità, un rimborso delle imposte pagate all'interno e pagano al momento dell'importazione un diritto compensativo pari alle imposte del paese di consumo finale del bene. In questo modo le scelte di localizzazione della produzione non risultano influenzate dalla struttura dei diversi sistemi fiscali dei paesi membri, in quanto vi è un uguale trattamento fiscale, all'interno di ciascun mercato di consumo, per tutte le merci, indipendentemente dal fatto che siano importate o di origine domestica. Nello stesso tempo, rimangono larghi margini di autonomia nella gestione della politica fiscale, in quanto le autorità nazionali di politica economica possono fissare aliquote e basi imponibili tenendo conto delle esigenze di ciascun paese.

La realizzazione del mercato unico prevede invece l'eliminazione delle barriere fiscali, e le proposte avanzate dalla Commissione, almeno per quanto riguarda il regime dell'IVA, prevedono il passaggio all'applicazione del principio della tassazione nel paese di origine. Le esportazioni non costituiscono più operazioni non imponibili, ma vengono tassate sulla base delle aliquote del paese in cui avviene la produzione, e possono poi circolare liberamente all'interno della Comunità. Questa proposta implica come necessario corollario l'armonizzazione delle basi imponibili e anche un certo allineamento delle aliquote. Se si tiene presente che, nel caso delle accise, le proposte della Commissione presuppongono una completa uniformazione delle aliquote, si può ritenere in conclusione che la Comunità si sta avviando verso un'unione tributaria, e quindi verso una diminuzione dell'autonomia finanziaria degli Stati membri. Sulla base di queste osservazioni, un recente documento elaborato dal Servizio Studi della Banca d'Italia conclude che «il passaggio alla tassazione secondo l'origine e la nascita di un'unione tributaria si giustificano soprattutto

nella prospettiva di un sistema di finanza comunitaria molto più sviluppato dell'attuale, che preveda il passaggio al livello sovra-nazionale di funzioni oggi assolte a livello statale e un sistema di trasferimenti molto più articolato dell'attuale. Il rafforzamento della finanza comunitaria in senso federale e gli sviluppi politici e istituzionali ad esso connessi costituirebbero un momento di grande rilievo nel processo di integrazione europea».

4. La spinta verso una estesa armonizzazione fiscale è ulteriormente rafforzata dal processo in atto per la creazione di uno spazio finanziario europeo, in quanto la liberalizzazione dei movimenti di capitale rischia di provocare notevoli distorsioni nell'allocazione del risparmio in presenza di differenze significative nella struttura della tassazione. E in effetti le decisioni di investimento sono influenzate dalle caratteristiche del sistema fiscale, per quanto riguarda la localizzazione della sede e delle attività produttive relativamente alle società e per quanto riguarda l'impiego del risparmio relativamente agli investitori privati. Per questa ragione la Commissione intende avanzare proposte precise in ordine ad un riavvicinamento della base imponibile e delle aliquote delle imposte sulle società e ad un'armonizzazione della tassazione sui redditi di capitale dei paesi membri.

Al di là delle specifiche soluzioni proposte occorre qui sottolineare come anche in questo caso si manifesti la logica di fondo del processo che deve portare al completamento del mercato interno. Negli anni successivi alla creazione del Mercato comune si è avviato e portato a compimento il processo di liberalizzazione degli scambi per quanto riguarda le merci, attraverso l'eliminazione dei dazi doganali e dei contingentamenti che gravavano sul commercio intra-comunitario. La crisi monetaria seguita alla decisione di rendere inconvertibile il dollaro in oro e la crisi economica seguita al rialzo dei prezzi delle materie prime, ed in particolare del petrolio, hanno interrotto questo processo evolutivo per circa un quindicennio. Ma, soprattutto a seguito dell'azione intrapresa dal Parlamento europeo grazie all'iniziativa di Altiero Spinelli, che ha rilanciato il processo per realizzare l'Unione economica e monetaria e per promuovere le profonde riforme istituzionali necessarie per far fronte al deficit democratico che tuttora caratterizza la Comunità, la Commissione Delors ha potuto proporre, e far accettare dai governi, un programma definito in termini concreti per il completamento del mercato interno entro il 1992. Si tratta in sostanza di portare a compimento l'effettiva unificazione del mercato interno per quanto riguarda la produzione e lo scambio di merci,

eliminando gli ostacoli di natura fisica, tecnica e fiscale che ancor oggi sussistono e che sono evidenziati in modo emblematico dal mantenimento delle frontiere. E si tratta soprattutto di far avanzare il processo di liberalizzazione per quanto riguarda i servizi ed i fattori della produzione.

Ma il processo, una volta avviato, richiede necessariamente che ulteriori passi in avanti vengano realizzati. Con un atteggiamento molto più realista che nel passato, la Commissione ha quindi presentato le sue proposte per quanto riguarda l'armonizzazione fiscale. E ben presto, non appena sono state definite le regole per garantire la liberalizzazione dei movimenti di capitale, è apparso evidente che era necessario procedere ulteriormente sul terreno dell'armonizzazione delle imposte sulle società e della tassazione dei redditi di capitale. Con uguale chiarezza si è presentata ai governi l'urgenza di riprendere il processo verso la costituzione di un'unione monetaria, con la creazione di una Banca centrale europea e la trasformazione in prospettiva dell'Ecu in una vera e propria moneta. La Comunità si è quindi avviata lungo un piano inclinato verso l'unione economica e monetaria, in cui ogni decisione assunta rende ancor più indispensabili ulteriori avanzamenti che avvicinano il conseguimento dell'obiettivo finale.

E' su questa base che si è definito il giudizio dei federalisti sull'Atto Unico, che da un lato hanno subito valutato in modo negativo dal punto di vista della sua inadeguatezza a superare il deficit democratico che caratterizza la Comunità, mentre d'altro lato ne mettevano in evidenza le potenzialità legate alla decisione di promuovere il completamento del mercato interno. Il salto dagli Stati nazionali all'Europa è possibile, infatti, soltanto in una fase del processo in cui alcuni nodi decisivi sul terreno della sovranità, in sostanza la moneta e la difesa, non possono più essere affrontati in modo positivo a livello nazionale e richiedono una soluzione europea. Nello stesso tempo, lo sviluppo del processo di integrazione economica sposta gli interessi sul terreno europeo e favorisce quindi un'iniziativa politica destinata a trasferire la sovranità dagli Stati all'Unione europea in via di formazione. E' questa la base su cui possono inserirsi i federalisti per fondare la loro rivendicazione per l'attribuzione di un potere costituente al Parlamento europeo, in quanto ogni passo in avanti verso il completamento del mercato interno e la realizzazione dell'unione monetaria accresce al contempo il deficit democratico della Comunità e rende quindi più urgente la fondazione di un governo efficace dell'economia europea.

5. In un recente studio elaborato su incarico della Commissione — il Rapporto Cecchini — vengono analiticamente determinati i vantaggi economici conseguenti al completamento del mercato interno. E' opportuno ricordare rapidamente i principali risultati messi in evidenza da questo Rapporto, per valutare in che misura essi siano conseguibili senza il supporto di interventi attivi di politica fiscale da parte della Comunità.

Il Rapporto stima innanzitutto i costi diretti delle formalità alle frontiere interne ed i costi amministrativi che ne risultano per il settore pubblico e per il settore privato, che vengono calcolati in misura pari all'1,8% del valore delle merci commercializzate all'interno della Comunità. A questi si devono aggiungere i costi per l'industria derivanti dall'esistenza di altre barriere, ed in particolare delle barriere tecniche, che risultano pari almeno al 2% dell'insieme dei costi delle imprese. Il totale rappresenta circa il 3,5% del valore aggiunto industriale.

Il Rapporto dimostra che le economie di scala potenziali non sfruttate dall'industria europea sono sostanziali. Un mercato europeo unificato sarebbe in grado infatti di garantire una concorrenza più vivace fra imprese di dimensioni efficienti, ed in questo modo circa un terzo dell'industria europea si stima che possa godere di una riduzione dei costi che, a seconda dei settori, potrebbe variare fra l'1% e il 7%. Le economie di scala così realizzate equivarrebbero in valore cumulato al 2% del PIL europeo.

Nel complesso, tenendo conto di tutti i settori e di tutti i tipi di riduzione dei costi e dei prezzi, il Rapporto giunge alla conclusione che i vantaggi economici complessivi ammonterebbero ad un valore compreso fra il 4,25% ed il 6,5% del PIL per la Comunità nel suo insieme. Ai prezzi del 1988, per l'insieme dei dodici paesi membri, il valore complessivo dovrebbe oscillare in una forchetta compresa fra 170 e 250 miliardi di Ecu.

Per quanto riguarda le valutazioni macro-economiche, gli effetti del completamento del mercato interno sono stati raggruppati nel Rapporto in tre categorie, aventi impatto diverso: a) soppressione dei ritardi e dei costi legati alle formalità delle frontiere interne; b) apertura dei mercati pubblici alla concorrenza; c) liberalizzazione ed integrazione dei mercati finanziari. Vengono inoltre considerati gli effetti più generali dal lato dell'offerta, che riflettono i mutamenti nelle strategie aziendali nel nuovo clima di più accentuata concorrenzialità.

L'impatto globale si manifesterebbe innanzitutto in una pressione al ribasso sui prezzi e sui costi e, con un leggero ritardo, in una spinta all'aumento della produzione. Entro il 1992 l'impatto cumulativo sarebbe pari al 4,5% in termini di PIL e ad una riduzione del 6% del livello dei

prezzi. L'impatto sull'occupazione sarebbe positivo a medio termine, con la creazione di due milioni di posti di lavoro. La Commissione ha stimato altresì che, nell'ipotesi di politiche macro-economiche più attive di accompagnamento, l'incremento del PIL potrebbe raggiungere il 7% ed accompagnarsi alla creazione di cinque milioni di posti di lavoro. In definitiva, i vantaggi economici potenziali che si potrebbero conseguire attraverso il completamento del mercato interno sono consistenti. Ma occorre rilevare che, in assenza di politiche macro-economiche espansive destinate a creare condizioni favorevoli dal lato della domanda, non è affatto certo che questi effetti potenziali possano concretamente manifestarsi.

Appare quindi più che mai di attualità la proposta di Albert che il completamento del mercato interno debba accompagnarsi ad un programma europeo di investimenti, capace di sostenere la domanda globale e quindi il riassorbimento della disoccupazione. Esiste in effetti un «moltiplicatore di efficacia per la spesa comunitaria». Rispetto a manovre nazionali isolate, una politica fiscale espansiva gestita a livello comunitario produce effetti da due a quattro volte maggiori per quanto riguarda l'accelerazione del tasso di sviluppo e da una a due volte minori per quanto riguarda gli effetti negativi sulla bilancia dei pagamenti. Si tratta quindi di utilizzare le capacità di prestito della Comunità, ed in particolare della BEI, per finanziare progetti addizionali di investimento. Un prestito comunitario pari a circa 20 miliardi di Ecu per tre anni (con un aumento pari a circa due volte e mezzo dei finanziamenti concessi dalla BEI nel 1987) porterebbe così ad un aumento del tasso di crescita di un punto percentuale annuo.

Per quanto riguarda la destinazione di questi investimenti, è sufficiente ricordare come la *Round Table* di industriali, presieduta dal Presidente della Volvo Guyllenhamar, abbia identificato in Europa una massa di investimenti pari a circa 50 miliardi di Ecu, per un insieme di progetti (tunnels, TGV transnazionali, telecomunicazioni, ambiente, trasporti) con una redditività finanziaria dell'ordine del 7-10%. E' ormai del tutto evidente che la politica di austerità nei bilanci pubblici condotta in questi anni nella maggior parte dei paesi della Comunità ha creato una serie rilevante di bisogni insoddisfatti. Ma la necessità di un rafforzamento dell'intervento pubblico a livello comunitario deve essere ulteriormente sottolineata se si tengono presenti gli altri obiettivi che deve perseguire la politica economica nell'ambito della Comunità.

6. Il Rapporto Cecchini, come in generale il dibattito economico

corrente, tende a sottolineare i vantaggi in termini di efficienza che possono derivare dal completamento del mercato interno. Queste valutazioni sono certamente importanti e non vanno affatte sottovalutate. Ma mentre alcune forze politiche e culturali conservatrici, che trovano espressione nella linea di politica europea adottata dal governo inglese, sottolineano la necessità di affidarsi unicamente alle forze di mercato e di garantire la sopravvivenza della sovranità esclusiva degli Stati membri, i federalisti si battono per un coronamento politico del processo avviato con la decisione di promuovere il completamento del mercato interno. Per i federalisti, infatti, questo sviluppo politico è indispensabile non soltanto per colmare il deficit democratico della Comunità, ma anche — e parallelamente — per consentire la realizzazione di altri obiettivi rilevanti di politica economica, al di là della maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse resa possibile dalla caduta delle barriere che ancora si frappongono alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei fattori della produzione.

La necessità di un rafforzamento delle dimensioni del bilancio comunitario, in misura pari almeno al 2,5% del PIL comunitario, al fine di garantire una adeguata capacità di stabilizzazione automatica dei livelli di attività produttiva ed un sostegno efficace alle aree più deboli della Comunità nel corso del processo di unificazione monetaria, è già stata messa in evidenza in modo definitivo nel Rapporto MacDougall, su cui i federalisti hanno più volte attirato l'attenzione delle forze politiche, sociali e culturali. Questa necessità deve oggi essere riproposta con forza, se si vuole evitare che il completamento del mercato interno entro il 1992 si trasformi in una selvaggia *deregulation*, con un mercato dominato dalle grandi concentrazioni economiche e finanziarie e con una totale abdicazione da parte della Comunità rispetto al perseguimento dei valori che caratterizzano in modo specifico la società europea.

Non è qui necessario definire in modo preciso lo sviluppo delle politiche comuni già attivate e le caratteristiche delle nuove politiche da promuovere. Ci limiteremo quindi ad un sommario richiamo degli obiettivi prioritari che si debbono perseguire in parallelo con il completamento del mercato interno grazie ad un consistente rafforzamento delle dimensioni del bilancio comunitario.

a) Si tratta in primo luogo di garantire la massimizzazione della produzione e la riduzione della disoccupazione. Da questo punto di vista, come si è già ricordato, l'eliminazione delle barriere di qualsiasi natura che ancora sussistono si deve accompagnare all'uso di una politica attiva di sostegno della domanda effettiva.

b) Un secondo obiettivo, richiamato anche nell'Atto Unico, è la coesione sociale ovvero la creazione di uno spazio sociale europeo, che presuppone un rafforzamento delle politiche strutturali già esistenti e l'avvio di nuovi interventi, soprattutto nelle aree più deboli della Comunità.

c) La creazione di un grande mercato di per sé non garantisce un'equa ripartizione dei benefici su base territoriale. Anche sotto questo profilo si pone quindi l'esigenza di più ampi stanziamenti per le politiche strutturali e di una maggiore capacità di spesa a livello comunitario soprattutto per interventi di creazione di adeguate infrastrutture, indispensabili per ridurre gli squilibri territoriali che già si manifestano all'interno della Comunità e che si rafforzeranno inevitabilmente, senza i necessari interventi correttivi, nel corso del processo di completamento del mercato interno.

d) Si tratta inoltre di avviare un'efficace riconversione ecologica dell'economia europea. E'vero infatti che il problema è innanzitutto di carattere normativo, in quanto si devono imporre vincoli al mercato in modo da orientare a fini di tutela dell'ambiente e di conservazione delle risorse naturali la produzione ed il consumo. Ma si pongono anche problemi rilevanti di impiego di risorse finanziarie, che risulteranno indispensabili per rendere compatibili i processi di riconversione produttiva con gli altri obiettivi di politica economica (ad esempio, la coesione sociale).

e) Si tratta infine di avviare a livello europeo una politica attiva per rendere compatibile la crescita dell'economia europea con lo sviluppo dei paesi del Terzo mondo. Anche in questo caso si deve ricordare come l'idea di un «Piano Marshall», soprattutto per sostenere i paesi del bacino del Mediterraneo ed i paesi africani, faccia ormai parte del patrimonio culturale dei federalisti europei e sia stato esplicitamente affermato nel «Manifesto del Mediterraneo» di Mario Albertini, approvato nella I° Conferenza della forza federalista del Mediterraneo che si è tenuta a Potenza il 28-30 ottobre 1988. E questo tema viene ripreso in termini fortemente innovativi, anche con riferimento agli aspetti sociali del fenomeno relativamente ai problemi dell'immigrazione, in una mozione presentata a questo Congresso a conclusione dei lavori di una Commissione sui diritti dei cittadini istituita nell'ambito del Comitato federale dell'UEF.

Da questo pur sommario esame risulta evidente che la Comunità ha bisogno di un bilancio di dimensioni più ampie per garantire il raggiungimento di questi obiettivi, in parallelo al completamento del mercato interno. Ma questo rafforzamento delle dimensioni del bilancio e delle politiche comuni tende necessariamente ad aggravare in modo insostenibile il deficit democratico della Comunità e rappresenta quindi un'ulteriore spinta alla rivendicazione da parte dei federalisti della necessità di procedere alla costruzione di un potere democratico per governare l'economia europea.

7. Se la Comunità avanza verso l'Unione economica e monetaria, appare sempre più cogente l'esigenza, già messa in evidenza dal Rapporto Werner, di promuovere un coordinamento efficace delle politiche di bilancio degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la determinazione del saldo e delle modalità di finanziamento.

In proposito, esistono una pluralità di modelli che possono essere utilizzati. Nella generalità delle federazioni esistenti gli Stati membri conservano il potere di decidere sul rispettivo livello di indebitamento, e quindi sull'ammontare complessivo di spesa e di prelievo fiscale. Di conseguenza, gli Stati membri si riservano la facoltà di ottenere attraverso il mercato, non potendo più disporre della leva monetaria, i prestiti necessari per conseguire l'equilibrio del bilancio. L'unica eccezione è costituita dal *Loan Council* australiano, dato che in questo paese le autorità federali hanno un ruolo preminente nel decidere la quantità di ricorso al credito da parte degli Stati membri e il *Loan Council* agisce come ente che contrae il prestito per conto degli Stati.

Si tratta, come è evidente, di due modelli polari: infatti, nel primo caso appare eccessivamente debole il potere di gestire una variabile fondamentale della politica economica da parte del livello centrale di governo; nel secondo caso è invece massimo il grado di accentramento, in quanto gli Stati membri perdono l'autonomia nella determinazione del livello complessivo di spesa e di prelievo, anche se possono avvantaggiarsi presumibilmente di un minor costo dell'indebitamento grazie alla gestione centralizzata dei prestiti realizzata dall'ente federale.

Un'opzione alternativa consiste nello stabilire, attraverso norme a fondamento costituzionale, l'obbligo per lo Stato membro di azzerare il disavanzo strutturale ovvero di mantenere in equilibrio il bilancio su base ciclica. Ma, in termini più generali, se si vuole impostare correttamente il problema dell'equilibrio della finanza degli Stati membri sulla base dei principî che caratterizzano una struttura statuale di natura federale, non sembra opportuno prevedere che sia il mercato, in ultima istanza, a decidere sul livello di indebitamento consentito ai diversi livelli di governo. Appare invece più adeguata una soluzione che preveda l'attri-

buzione alla Comunità del potere di decidere sul livello complessivo di indebitamento dell'insieme delle pubbliche amministrazioni in funzione delle esigenze di equilibrio e di sviluppo dell'intera economia europea. Gli Stati membri, in questo caso, vedranno definito esogenamente il livello possibile di indebitamento, e su questa base dovranno stabilire l'ammontare rispettivo delle entrate e delle spese. La determinazione del livello complessivo di indebitamento dovrà tener conto naturalmente della necessità di gestire la politica economica in funzione anticongiunturale, mentre la distribuzione del credito fra i diversi paesi dovrà essere effettuata anche in funzione dell'obiettivo di riduzione degli squilibri regionali a carattere strutturale, e comunque in funzione dell'obiettivo di una maggiore coesione sociale all'interno della Comunità.

Ancora una volta, l'attribuzione di questi compiti così delicati alla Comunità, e la parallela riduzione della sovranità nazionale in materia fiscale, è concepibile soltanto se in parallelo si manifesta un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e della sua capacità di controllo sull'Esecutivo europeo. In caso contrario, non soltanto la struttura del processo decisionale risulterebbe in contrasto, in modo inaccettabile, con i principî democratici fondamentali, ma risulterebbe altresì sicuramente paralizzata dalle resistenze degli Stati membri, che nella situazione attuale della Comunità possono addirittura avvalersi del diritto di veto.

8. Nella prospettiva di una costruzione progressiva dell'Unione economica e monetaria è possibile definire una politica di risanamento della finanza pubblica nei paesi europei che presentano consistenti problemi di disavanzo di bilancio, in modo tale da garantire al contempo il rafforzamento, e non lo smantellamento, del *welfare state*. Il punto di riferimento per affrontare questo problema è evidentemente la teoria del federalismo fiscale. E l'analisi deve prendere avvio dal fatto che comunque, nei prossimi anni, la domanda pubblica giocherà un ruolo decisivo per stimolare un nuovo ciclo di sviluppo dell'attività produttiva e l'avvio di un processo di riconversione ecologica dell'economia.

Nel quadro del sistema keynesiano, il compito prioritario dello Stato è di intervenire per garantire la piena occupazione o attivando direttamente nuova domanda attraverso la spesa pubblica al fine di compensare una domanda privata insufficiente o rendendo effettiva una domanda potenziale di beni e servizi che non si manifesta sul mercato a causa di una indisponibilità di reddito monetario. In questo caso lo Stato, per stimolare la domanda, trasferisce reddito alle classi più povere o riduce il prelievo sui redditi privati. Così, sfruttando la domanda potenziale disponibile; si

è garantito un intero ciclo di sviluppo dell'economia, in particolare nel secondo dopoguerra.

Oggi, almeno nei paesi europei, i bisogni fondamentali della popolazione sono largamente soddisfatti e, quindi, la domanda potenziale che si può rendere effettiva riguarda soprattutto beni non di prima necessità, ad elevata elasticità rispetto al reddito e la cui produzione è controllata largamente dal settore pubblico. E, nello stesso tempo, l'avvio di una riconversione ecologica della produzione e del consumo presuppone necessariamente un consistente intervento pubblico. In sostanza, si prefigura un'espansione, in questo ambito, della spesa pubblica, e non una sua riduzione.

D'altro lato, nonostante le tendenze del momento favorevoli ad una drastica riduzione dell'intervento pubblico nell'economia, non è ragionevolmente sostenibile che le conquiste che il *welfare state* è stato in grado di assicurare ai cittadini europei in presenza di livelli di reddito molto inferiori e che hanno portato l'Europa all'avanguardia su questo terreno rispetto agli Stati Uniti e al Giappone, siano cancellati ora in presenza di un livello assoluto di ricchezza molto più elevato.

Il fatto è che il vero problema all'ordine del giorno non è quello di ridurre la spesa per il *welfare*, ma di renderla più efficiente. Da questo punto di vista occorre sottolineare un limite del pensiero tradizionale, che tende ad identificare l'intervento pubblico con la produzione diretta di beni pubblici da parte dello Stato. In realtà, se si vuole combinare l'efficienza con l'equità, e procedere quindi verso il superamento della crisi della finanza pubblica senza sacrificare le conquiste sociali realizzate in passato, occorre attribuire maggiori responsabilità di governo della spesa sociale alle collettività direttamente interessate.

In sostanza, gli enti di livello inferiore (e quindi in prospettiva non solo gli Stati membri, ma anche le regioni, le province ed i comuni) dovranno provvedere — direttamente o attraverso convenzioni con i produttori privati nei casi in cui sia tecnicamente possibile ed economicamente più efficiente — all'erogazione dei servizi sociali che interessano le rispettive popolazioni, ponendo a carico delle stesse il relativo finanziamento. La premessa necessaria è, evidentemente, che il livello centrale di governo, ossia il livello europeo, garantisca, attraverso un'adeguata politica di perequazione territoriale delle risorse, un livellamento dei punti di partenza su tutto il territorio della Comunità.

L'attribuzione di responsabilità di finanziamento della spesa pubblica a livello decentrato aumenta il controllo sociale della spesa, evitando i fenomeni di degrado e di corruzione che lo statalismo tende a portare con

sé, e garantisce che la spesa sociale si espanda nella misura in cui i cittadini interessati siano disposti parallelamente a rinunziare alla disponibilità di beni privati, attraverso il consenso che manifestano ad un inasprimento dei livelli di tassazione.

Queste considerazioni dovrebbero servire a sgombrare il campo da una polemica artificiosa che viene montata nei confronti dello sviluppo dell'Unione economica e monetaria, sulla base dell'affermazione che la costruzione dell'Unione appare destinata a trascinare con sé inevitabilmente un aumento del grado di centralizzazione. E' questa una tesi che viene utilizzata in modo strumentale per contrastare gli sviluppi che discendono dalla decisione di procedere entro il 1992 al completamento del mercato interno. Al contrario, la realizzazione di una reale unità sul terreno economico e monetario, e l'attribuzione all'Esecutivo di effettivi poteri di governo dell'economia europea, rappresentano la premessa indispensabile per realizzare il massimo di decentramento sulla base dei principî del federalismo fiscale, senza entrare in contrasto con il perseguimento degli obiettivi di equità che rappresentano un patrimonio inalienabile della civiltà europea.

9. In conclusione, si è visto che il completamento del mercato interno entro il 1992 ha posto sul tappeto il problema della costruzione di un'unione monetaria e di un'unione tributaria, e di un rafforzamento della politica di bilancio a livello europeo. Per quanto riguarda il problema della Banca centrale e della trasformazione dell'Ecu in una vera e propria moneta europea, il processo è ormai avviato e ai federalisti, e quindi all'UEF, non spetta più il compito dell'iniziativa, ma quello altrettanto importante, ma comunque di diverso significato, della vigilanza attiva, per evitare che gli ostacoli che inevitabilmente verranno frapposti da parte dei gruppi più conservatori possano impedire il buon esito del processo.

E' invece sul terreno dell'unione economica che i federalisti devono oggi assumersi la responsabilità dell'iniziativa, promuovendo il dibattito in seno all'UEF sui temi che sono stati qui sommariamente esposti, cercando di definire una posizione comune e confrontandosi quindi in modo serrato con le altre forze politiche, sociali e culturali. Questo lavoro è strettamente collegato con la politica dell'UEF che mira a rilanciare l'iniziativa costituzionale per giungere alla fondazione dell'Unione europea. Senza avanzamenti sul terreno politico non si può infatti pensare, in termini realistici, che il completamento del mercato interno venga in effetti portato a compimento entro il 1992.

Il primo interlocutore dell'UEF su questo terreno è quindi necessariamente il Parlamento europeo, che dovrà essere nuovamente investito dei problemi analizzati nel Rapporto MacDougall e nel Rapporto Albert-Ball, dei problemi della costruzione dell'Unione tributaria e degli sviluppi dell'Unione economica sulla base dei principî del federalismo fiscale. Ma l'UEF dovrà rivolgersi anche alle forze economiche, sociali e culturali, prospettando le soluzioni elaborate dai federalisti per far fronte ai problemi che inevitabilmente si porranno nella prospettiva del 1992. E in questo modo si allargherà lo schieramento delle forze che l'UEF potrà parallelamente mobilitare nella lotta per la costruzione di un potere democratico a livello europeo. E' questo infatti l'obiettivo decisivo da cui dipende il completamento del mercato interno e lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria. E anche in questa prospettiva è quindi indispensabile che il Congresso si esprima in termini precisi sul rilancio di una iniziativa federalista in vista della costruzione dell'Unione europea e sulle condizioni necessarie per realizzarla.

Alberto Majocchi

Trent'anni fa

LA NAZIONE, IL FETICCIO IDEOLOGICO DEL NOSTRO TEMPO *

Se si ammette che il carattere proprio della «nazione» non è la lingua, né il possesso di un territorio, né la tradizione, né la razza, come risulta dal fatto che questi elementi sono troppo vaghi (tradizione), o retrospettivi (possesso del territorio), o incomprensibili (*razza*), o non sempre presenti (lingua) là dove esistono individui che sentono di appartenere ad una nazione; e se si ammette inoltre che la «nazione» in senso specifico è un fatto ideologico, si possono tirare delle conseguenze importanti (1).

Cominciando, si può stabilire un criterio per giudicare il grado di nazionalismo. Il sentimenti nazionale — secondo quanto affermiamo — è il riflesso ideologico dei legami del cittadino con il proprio Stato nazionale. Di conseguenza il sentimento nazionale diventa tanto più forte ed esclusivo quanto più questi legami aumentano in estensione (numero dei cittadini effettivamente coinvolti) e profondità (quantità di attività umane collegate allo Stato). Si può descrivere con maggiore precisione questa relazione nel modo seguente. Quando tutti i cittadini partecipano alla vita nazionale, ed un numero sufficiente di attività umane importanti cade sotto la competenza dello Stato, l'interesse del gruppo considerato come bene supremo diventa per tutti il criterio per giudicare tali attività (che legano anche psicologicamente il cittadino alla nazione). In tal caso queste attività non vengono più giudicate soltanto per il loro valore specifico — ad esempio l'attività economica in termini esclusivamente economici — ma vengono valutate anche per i servizi che possono rendere alla nazione, ossia per il loro valore nazionale. E non basta. In caso di conflitto tra il valore specifico di una certa attività, ed il valore nazionale, il valore nazionale prevale (si manterranno ad esempio mediante il protezionismo aziende non competitive, ma necessarie per la sicurezza o la gloria della nazione). Nella misura in cui lo Stato aumenta le sue competenze, cresce il numero delle attività umane cui si applica tale scala di valori. Naturalmente, se le competenze dello Stato finiscono col coprire gli aspetti più importanti della vita sociale, e riguardano anche la scuola, la cultura, la religione, e così via, il nazionalismo, proprio per l'estensione della sua scala di valori a tutte queste attività, finisce col diventare esclusivo, livellatore, totalitario, e trasforma davvero, come afferma Namier, il gruppo nazionale in un'orda (2).

In definitiva ad un forte nazionalismo corrisponde una inversione delle scale di valori che emergono spontaneamente dalle diverse esperienze umane e la subordinazione di tutti questi valori al valore nazionale. A questo punto è importante osservare che questa inversione delle scale di valori determinata dalla coscienza nazionale si constata anche nell'azione di individui che non ne sono consapevoli, e credono invece in buona fede di osservare la scala di valori tipica della loro professione, del loro partito politico e via dicendo. Ciò dipende dal fatto che la realtà nazionale nel suo carattere specifico non è, come abbiamo detto, una realtà linguistica o etnica e così via, ma una realtà ideologica. La coscienza nazionale è una coscienza ideologica e pertanto, secondo la vecchia terminologia hegeliano-marxista, comporta l'automistificazione, il ritenere naturale, o necessario, o universale, e comunque assolutamente buono, ciò che è semplicemente storico e contingente.

Chi crede in una ideologia non sa che la rappresentazione della società contenuta nella sua ideologia è un semplice riflesso psicologico, a metà vero ed a metà falso, della situazione di potere; e ha invece ferma fiducia nella corrispondenza di tale rappresentazione con la realtà. Per questa ragione l'uomo ideologico vive in un mondo immaginario, o per meglio dire in un mondo nel quale gli aspetti concreti della situazione di fatto sono presenti nella sua mente, ma in un modo completamente deformato e idealizzato. Ad esempio, nel caso della nazione, l'individuo dotato di sentimento nazionale italiano crede davvero (del resto sulla scorta di ciò che gli viene insegnato a scuola) che la cerchia delle Alpi, se non è proprio sacra e creata da Dio per segnare i confini della patria, sia perlomeno qualche cosa di *naturale*, di intangibile, e non semplicemente il mobile punto di arrivo di un certo tipo di organizzazione sociale — lo Stato nazionale — destinato, come ogni fatto storico, ad essere superato; allo stesso modo, egli crede che il suo essere italiano sia una condizione etnico-linguistico-culturale-giuridico-politica che ha un fondamento *naturale* nella storia, e che non può essere messa in discussione, e facilmen-

* Questo testo è stato pubblicato in *Il Federalista* nell'anno 1960 (n. 3, pp. 173 segg.)

te mutata, come la condizione di liberale, socialista o conservatore, perché riguarderebbe non si sa quale carattere fondamentale della sua personalità; e nasconde così a sé stesso che un secolo e mezzo fa questa condizione non esisteva, come non esisterà certamente in un avvenire non lontano, perché l'evoluzione economica e politica dell'umanità imporrà nel futuro raggruppamenti sociali molto più ampi di quelli del passato.

Per questo diaframma fra la sua rappresentazione del mondo ed il mondo l'uomo ideologico non si rende conto con precisione né di quel che fa, né dei valori cui effettivamente si adegua. Si deve appunto a questo fatto l'osservanza del valore nazionale come supremo anche da parte di individui che, nelle loro esplicite professioni di fede, affermano la priorità dei valori liberali, o sociali, o cristiani, o quali altri si vogliano, sul valore nazionale. In effetti un socialista che abbia accettato come accade normalmente la *via nazionale* del socialismo e svolga la sua azione politica esclusivamente nel quadro nazionale, si stupirebbe se gli si contestasse che in tal modo egli ha messo il valore nazionale al di sopra del valore sociale. Ma la contestazione è vera perché questo socialista, se vive in uno Stato industrializzato, si batte politicamente per migliorare la situazione dei lavoratori connazionali, che sono ormai dei privilegiati, e non si occupa, se non platonicamente e nella insignificante misura consentita dalla politica estera, del miliardo e mezzo di uomini che vivono al livello della fame o sotto questo livello. Allo stesso modo il liberale fedele alla nazione sacrifica, a favore della sicurezza o della potenza dello Stato, le libertà economiche e le libertà individuali; ed il cristiano, per gli stessi motivi, addirittura il carattere divino della persona umana ogni volta che vede nello straniero un nemico; ed entrambi generalmente non si rendono conto di essere prima nazionalisti, e poi liberali o cristiani.

Questa mistificazione non costituì un grave pericolo nell'Ottocento soprattutto per due motivi: a) nell'Ottocento una parte cospicua dei membri degli Stati nazionali non aveva coscienza nazionale o l'aveva addirittura antinazionale (3), e le competenze degli Stati erano molto minori di quelle attuali. In altri termini, i legami nazionali non riguardavano tutta la popolazione ed erano poco profondi: di conseguenza la ideologizzazione nazionale della società era bassa e restava perciò un ampio margine di affermazione alle scale di valori emergenti dalle diverse esperienze umane, che erano indipendenti dalla nazione e/o fronteggiavano comunque un valore nazionale relativamente debole. b) Non solo l'integrazione nazionale era minore, e quindi molte attività umane si svolgevano liberamente in un quadro supernazionale senza alcun intervento dello Stato, ma, nei limiti in cui tale integrazione esisteva, essa non costituiva un fattore di ristagno. Dato il grado di sviluppo della scienza, della tecnica, dell'economia e della divisione del lavoro di un secolo fa, le dimensioni degli Stati nazionali erano infatti generalmente molto più grandi delle dimensioni ottime dello sviluppo economico, del quadro necessario per disporre di mezzi sufficienti per la ricerca scientifica, ed in genere delle dimensioni di allora della effettiva ed efficace interdipendenza delle attività umane che erano già controllate dallo Stato. Per questa ragione anche tali attività non erano frenate nel loro sviluppo.

La mistificazione nazionale costituisce invece nel nostro tempo un grave pericolo. Nel nostro tempo la dimensione dell'effettiva interdipendenza dei rapporti umani, nel campo economico come in molti altri campi, ha superato nettamente le dimensioni degli Stati nazionali classici. Ma questo processo è stato accompagnato, nell'ordine statale, da un processo inverso. Gli Stati nazionali hanno infatti nel contempo aumentato costantemente le loro competenze, e quindi costretto entro il loro quadro ormai soffocante un grande numero di attività umane; ed hanno per questa stessa ragione rafforzato l'ideologizzazione nazionale della società, impedendo agli individui di rendersi conto di quanto accadeva.

Gli Stati nazionali costringono effettivamente gli individui a spendere le loro energie ad un livello di rendimento molto più basso di quello ottimo in campi decisivi dell'azione umana: quello scientifico, quello economico e così via. Ad esempio Maurice Allais ha calcolato che per la sola differenza delle dimensioni del mercato la produttività generale del lavoro in Francia è la metà di quella americana (4). Ma questo ostacolo — lo Stato nazionale — è difficilmente superabile proprio perché esso si traduce, nella coscienza degli individui, nella nazione; e la nazione è un fatto ideologico che produce, nella mente degli individui che non si sforzano di uscire dallo stato psicologico nazionale rompendo i loro legami con il potere politico nazionale, la convinzione che la loro condizione nazionale sia naturale ed immodificabile. E' evidente che i cittadini di Stati piccoli o medi confinanti potrebbero, mediante la costituzione di federazioni regionali, raggiungere, al pari degli USA e dell'URSS, le dimensioni ottime del processo politico ed economico, ma questa constatazione si produce difficilmente, o non raggiunge una forza pari alla sua evidenza, perché incontra la diffusa convinzione secondo la quale la condizione nazionale sarebbe una specie di *stato naturale*, e non una situazione prodotta dagli uomini e modificabile dagli uomini.

Questa convinzione — che se non sarà superata condannerà alla decadenza economica e spirituale gli abitanti degli Stati piccoli e medi —

costituisce il più grave fattore di squilibrio del mondo contemporaneo, nel quale sono cadute le barriere tenute in piedi dal vecchio sistema europeo, e dal limitato sviluppo della scienza. Il sistema mondiale degli Stati e la rapida evoluzione della scienza e della tecnica, stanno unificando il mondo e producendo dappertutto l'aspirazione a vivere al massimo livello delle possibilità umane. Questa spinta grandiosa non può evolversi soddisfacentemente se non si tradurrà, sul piano politico, in un sistema di grandi federazioni continentali, e successivamente nella federazione mondiale. Per questa ragione la individuazione del carattere ideologico della nazione, e la correlativa possibilità di demistificare la giustificazione ideologica dello Stato nazionale, può avere nel nostro tempo una importanza perlomeno pari a quella che ebbe nel secolo scorso la demistificazione della giustificazione ideologica del capitalismo. In realtà i frutti che si potrebbero ottenere associando politicamente gli uomini al livello continentale non sarebbero certo inferiori a quelli che si ebbero nel secolo scorso mediante le associazioni operaie, che permisero ai prestatori di lavoro di disporre di un potere economico e politico per far fronte al potere economico e politico dei datori di lavoro.

Mario Albertini

NOTE

(1) Evidentemente fanno parte della situazione di potere anche elementi come il comportamento linguistico, il territorio, le tradizioni e persino la *razza* (nella misura in cui esistono individui che credono al mito razziale). Ma questi elementi sono solo in parte autonomi (ed allora costituiscono le «nazionalità spontanee» che non si collegano al potere politico e non hanno nulla a che vedere con le nazioni moderne), e per il restante sono dei prodotti dell'attività dello Stato (anche la lingua, specie per quanto riguarda la sua estensione a tutto il territorio nazionale). In ogni modo questi elementi divengono fatti politici, e si traducono nella mente dei cittadini nell'idea della «nazione» solo in quanto entrano a far parte della situazione di potere, e non per il misterioso effetto, non rintracciabile storicamente, di una matrice «nazionale» di tutti i comportamenti umani, matrice che gli storici nazionali collocano vagamente in tempi nei quali gli individui non sapevano assolutamente di appartenere alla nazione francese, o a quella italiana e via dicendo, e nei quali non esistevano nemmeno queste espressioni. A questo proposito vedi l'edizione riveduta del volume *Lo Stato nazionale* di Mario Albertini, di prossima edizione presso l'editore Giuffré, Milano.

(2) Evidentemente negli Stati decentrati, o meglio ancora negli Stati federali, il nazionalismo è meno forte perché le attività umane collegate al potere politico non sono regolate soltanto dal governo centrale, ma anche dai governi (o poteri) locali, e determinano così diversi centri di riferimento, diversi lealismi, che spezzano il blocco psicologico monolitico degli Stati unitari accentrati. Ciò vale in particolare per la scuola e la cultura. Se il governo che ha la competenza della politica estera e militare ha anche la competenza scolastica, finisce col valersene per educare i cittadini al culto della nazione, vale a dire dello Stato, mediante grossolane deformazioni culturali che non sono apparse e non appaiono scandalose nemmeno a coloro che ritengono che il valore della cultura sia la verità. Queste osservazioni sugli Stati decentrati e federali sono confermate dalla situazione dei paesi anglosassoni, la Gran Bretagna e gli USA, il cui nazionalismo è rimasto abbastanza modesto nonostante il grande incentivo risultante dal fatto di essere, l'uno nel secolo scorso e l'altro nel nostro, la prima potenza mondiale. In definitiva la *nazione* tipica ha come sostrato di potere lo Stato burocratico moderno di tipo unitario ed accentrato.

(3) Nella seconda metà dell'Ottocento, ed ancora all'inizio del Novecento in molti casi, la nazione era un valore messo in discussione, e sovente negato, soprattutto dai due grandi gruppi politici che stentavano ad inserirsi nello Stato nazionale: i cattolici ed i socialisti. Indubbiamente quando nel 1847 Padre Luigi Taparelli d'Azeglio scrisse, nell'opuscolo *Della Nazionalità*, che la nazione è un bene relativo e che in suo nome non si dovrebbero combattere guerre fratricide; ed in genere quando egli affermava che non è affatto necessario che Stato e nazione coincidano, esprimeva opinioni molto più vicine al cristianesimo di quelle dei cattolici che si sono fatti servitori, in pace ed in guerra, dello Stato nazionale, mettendo così al primo posto nella scala dei valori umani l'uomo *connazionale*, ed al secondo posto l'uomo fatto a somiglianza di Dio che si deve uccidere persino se è cristiano, persino se è cattolico, quando lo Stato al quale appartiene si trova in guerra col proprio. I socialisti erano ancora più drastici dei cattolici. Avevano educato i loro militanti a sentire ed a pensare in modo antipatriottico: tra gli operai di cinquant'anni fa erano frequenti coloro che dileggiavano la bandiera nazionale, beffavano nei loro canti la patria con espressioni come *porcassa Italia*, e consideravano le prestazioni fatte allo Stato, a cominciare dal servizio militare, come un servizio reso alla classe dominante, la borghesia. Il forte accento messo sul valore sociale induceva naturalmente i socialisti a sentirsi solidali non con i connazionali borghesi, ma con i proletari di tutto il mondo, e pertanto a giudicare nazionalismo e patriottismo come trucchi della borghesia, mezzi per dividere gli operai, indebolirli e batterli.

(4) Cfr. Maurice Allais, «Les perspectives économiques de l'unification européenne», in *Annales des Mines*, maggio 1959. Basta questo solo dato per stabilire obiettivamente che i dirigenti socialisti francesi (e parimenti quelli italiani, tedeschi, ecc.), per il solo fatto che si occupano esclusivamente della lotta politica nazionale e della pianificazione nazionale e non si battono per l'istituzione immediata della Federazione dell'Europa continentale occidentale, danneggiano gravemente i lavoratori dei loro paesi al solo scopo di mantenerli francesi, italiani e tedeschi, cioè nazionali.

Il federalismo nella storia del pensiero

BERTRAND RUSSELL

Bertrand Russell (1872-1970) è stato uno dei personaggi più eminenti e rispettati fra coloro che hanno elaborato proposte di governo mondiale, e fu anche uno dei primi, nel nostro secolo, a fare questa proposta.

Quando, nel 1950, ricevette il premio Nobel per la letteratura, la commissione giudicatrice lo descrisse come «uno dei più brillanti messaggeri di razionalità e umanità del nostro tempo».

Russell era un matematico e un filosofo, consolidò la sua fama come fondatore della logica moderna attraverso il lavoro svolto fra l'inizio del secolo e la prima guerra mondiale e scrisse le sue opere più famose fra la prima e la seconda guerra mondiale. Egli cercò di utilizzare la tradizione filosofica collegandola ai problemi della vita umana in modo tale che si potesse trarne profitto per le proprie decisioni e per una maggiore pienezza di vita. Nei suoi libri si susseguono osservazioni attente, analisi perspicaci e saggi consigli. Di lui si è detto che non c'è stato alcun filosofo, dai tempi di Voltaire, che abbia avuto un pubblico di lettori così ampio, e ciò è senza dubbio dovuto alla sua chiarezza nello scrivere oltre che nel pensare.

Durante la prima guerra mondiale Russell svolse un'energica attività nel movimento contro la leva obbligatoria, attività per cui fu multato (e gli fu pignorata la biblioteca per il pagamento della multa), imprigionato e sospeso dal lettorato presso l'Università di Cambridge. Dopo che gli fu offerto un posto di insegnante ad Harvard, gli ritirarono il passaporto. Egli rifiutò il ruolo di commentatore distaccato e accademico e spesso fu in prima linea, prendendo posizione nei dibattiti politici sul tappeto, accettando dei rischi per difendere le proprie convinzioni e in particolare la causa della pace. Fu per tre volte nella sua vita candidato alle elezioni del Parlamento inglese, ma senza successo.

All'inizio della seconda guerra mondiale, si legge nella sua autobio-

grafia, trovò sempre più difficile mantenere le sue convinzioni pacifiste. Considerava il nazismo un fenomeno «assolutamente ripugnante» e «intellettualmente odioso». Quando intravide la possibilità di una sconfitta inglese egli ritenne «questa possibilità intollerabile» e alla fine decise «consapevolmente e definitivamente di dare il suo appoggio a ciò che fosse necessario per la vittoria» (1).

A metà degli anni Cinquanta, angustiato dal clima sempre più grave di guerra fredda e dalla minaccia di catastrofe nucleare, iniziò una campagna a favore della cooperazione internazionale attraverso scritti e conferenze. In collaborazione con Albert Einstein, redasse un Manifesto *che divenne un appello per una nuova forma di convivenza internazionale, conosciuto da allora come il* Manifesto Russell-Einstein. *Fondò il movimento* Pugwash, *affinché gli scienziati, al di là delle contrapposizioni ideologiche legate alla guerra fredda, unissero la loro voce in un unico appello a favore del disarmo nucleare.*

La sua autobiografia contiene molti riferimenti al governo mondiale. Il libro cita, ad esempio, una lettera scritta nel 1942 a Ely Culbertson: «Per quanto riguarda il governo internazionale, penso che esso sia di gran lunga la questione più importante che il mondo ha di fronte. Sono pronto a sostenere qualunque progetto che possa verosimilmente mettere in larga misura la forza delle armi al servizio del diritto internazionale». In un altro passo egli parafrasa una conferenza tenuta alla Columbia University nel 1949: «Se vogliamo che il genere umano sopravviva, bisognerà affidare a uno Stato sovrannazionale il potere di fare la guerra nell'era della scienza. Ma ciò è così contrario alle abitudini mentali degli uomini che finora la grande maggioranza preferirebbe correre il rischio dello sterminio... La questione decisiva è se faremo in tempo o meno a creare un governo mondiale». Scrive inoltre: «Fra le prime organizzazioni che hanno dimostrato un serio interesse per le mie proposte c'erano i World Parliamentarians *e, forse con un maggiore livello di serietà, la* Parliamentary World Government Association, *con cui ebbi molti incontri».*

In un compendio della sua vita, scritto all'età di ottant'anni, Russell esaminò l'attività che svolse nel corso di tre quarti del nostro secolo, testimone di due orribili guerre culminate nella divisione del mondo in due aree contrapposte.

«Sono tuttora convinto di aver avuto successo», ha scritto. «Posso aver pensato che il percorso verso un mondo di libertà e di felicità fosse più breve di quanto lo è in realtà, ma non ho sbagliato nel pensare che un tale mondo è possibile e che vale la pena di vivere con lo scopo di

avvicinarci sempre più ad esso».

Il saggio che qui presentiamo, in cui egli sostiene che una pace sicura dipende dalla volontà delle nazioni di rinunciare alla loro sovranità assoluta nelle relazioni internazionali e di accettare le decisioni di una qualche istituzione internazionale, fu scritto nel 1917. Esso avrebbe dovuto essere diffuso insieme a una serie di testi di conferenze la cui divulgazione fu però impedita dal British War Office, *in seguito all'accusa di incitamento allo sciopero allo scopo di porre fine alla guerra.*

Le conferenze furono invece pubblicate negli Stati Uniti, raccolte in un volume intitolato Political Ideals *(2).*

NOTE

(1) Questa e le citazioni che seguono sono tratte da Bertrand Russell, *Autobiography*, Londra, Unwin Paperback, 1975.

(2) B. Russell, *Political Ideals*, Londra, Allen & Unwin, 1963 (trad. it. *Le idee politiche*, Milano, Longanesi, 1983).

* * *

INDIPENDENZA NAZIONALE E INTERNAZIONALISMO

Nei rapporti tra gli Stati, come nei rapporti tra i gruppi nell'interno di un singolo Stato, è giusto desiderare l'indipendenza per ognuno di essi negli affari interni, e la legge, invece della forza, per quel che riguarda gli affari esterni. Ai gruppi nell'interno di uno Stato bisogna dare un'indipendenza interna, poiché è questa che manca: l'ubbidienza alle leggi è stata più o meno garantita fin dalla fine del Medioevo. Nei rapporti tra gli Stati invece mancano la legge e un governo centrale, poiché l'indipendenza esiste, tanto per gli affari interni, quanto per quelli esterni. Lo stadio che abbiamo raggiunto nelle faccende dell'Europa corrisponde allo stadio raggiunto dai nostri affari interni durante la guerra delle Due Rose, quando i baroni turbolenti impedivano il mantenimento della pace. Perciò, mentre la meta è la stessa in tutti e due i casi, i provvedimenti che vanno presi allo scopo di raggiungerla sono del tutto diversi.

Non può esistere un buon sistema internazionale finché i confini degli Stati non coincideranno fin dove è possibile con i confini delle nazioni.

Non è facile spiegare quel che si intende per nazione. Gli Irlandesi sono una nazione? Gli *Home Rulers* dicono di sì, gli unionisti dicono di no. Gli Irlandesi del Nord sono una nazione? Gli unionisti dicono di sì, gli *Home Rulers* dicono di no. In tutti i casi come questi è una questione di opinioni se chiamare o no nazione un gruppo. Un Tedesco vi dirà che i Russi polacchi sono una nazione, ma per quel che riguarda i Polacchi prussiani, no, naturalmente fanno parte della Prussia. E' facile ingaggiare professori perché dimostrino, parlando di razza o di lingua o di storia, che un gruppo nei confronti del quale è sorta una disputa, è o non è una nazione, a seconda degli interessi che questi professori servono. Se vogliamo evitare tutte queste controversie dobbiamo prima di tutto preoccuparci di trovare una definizione alla parola nazione.

Una nazione non viene definita dalle affinità di linguaggio o da una comune origine storica, anche se queste cose spesso collaborano a formare una nazione. La Svizzera è una nazione, malgrado le diversità di razza, religione e lingua. L'Inghilterra e la Scozia ora formano un'unica nazione, mentre non lo erano ai tempi della guerra civile. E lo dimostrano le parole di Cromwell che, nel mezzo del conflitto, disse che avrebbe preferito essere soggetto al dominio dei realisti che non a quello degli Scozzesi. La Gran Bretagna era uno Stato prima di essere nazione; d'altra parte, la Germania era una nazione prima di essere Stato.

Sono sentimento e istinto che costituiscono una nazione, il sentimento di affinità e l'istinto di appartenere allo stesso gruppo o mandria. L'istinto è un'estensione dell'istinto che costituisce un gregge di pecore, o qualsiasi altro gruppo di animali socievoli. Il sentimento che si accompagna ad esso è una forma più tenue e più estesa di sentimento familiare. Quando torniamo in Inghilterra dopo essere stati sul continente, ci sentiamo in sintonia con gli usi noti, e ci è facile credere che gli Inglesi nel complesso siano virtuosi, ben diversi dagli stranieri, pieni di astuta perfidia.

Questi sentimenti facilitano l'organizzarsi di una nazione in Stato. Di regola, non è difficile accettare gli ordini di un governo nazionale. Sentiamo che è il nostro governo e che i suoi decreti sono più o meno gli stessi che emaneremmo noi stessi se fossimo governatori. Un'istintiva e solitamente inconscia sensazione di avere uno scopo comune anima i membri di una nazione, e questa sensazione diventa particolarmente viva quando c'è la guerra o un pericolo di guerra. Tutti coloro che, in

questi momenti, si oppongono agli ordini del loro governo affrontano un conflitto interiore, sentimento del tutto diverso da quello che proverebbero nell'opporsi agli ordini di un governo straniero sotto il cui potere potrebbe capitar loro di trovarsi. Se resistono al loro governo lo fanno con la speranza più o meno cosciente che col tempo esso finisca col pensarla nel loro stesso modo; mentre per opporsi a un governo straniero questa speranza non è necessaria. L'istinto di gruppo, comunque nasca, costituisce una nazione e per questa ragione è importante che i confini delle nazioni siano anche i confini degli Stati.

Il sentimento nazionale è un fatto e le istituzioni dovrebbero tenerne conto. Quando è ignorato, si intensifica e diventa fonte di irrequietezza. Lo si può rendere innocuo soltanto lasciandogli campo libero, finché non diventa aggressivo. Ma in sé stesso non è un sentimento buono o ammirevole. Non c'è niente di razionale e di desiderabile in una simpatia limitata ad un determinato settore della razza umana. Le diversità di educazione, di usi e di tradizioni sono, nell'insieme, una buona cosa perché permettono a nazioni diverse di produrre diversi tipi di eccellenza. Ma in un sentimento nazionale c'è sempre, latente o esplicito, un sentimento di ostilità per gli stranieri. Il sentimento nazionale, come lo conosciamo, non potrebbe esistere in una nazione che fosse completamente libera da pressioni esterne di carattere ostile.

E il sentimento di gruppo produce una sorta di moralità limitata e spesso dannosa. Gli uomini finiscono con identificare il bene con quel che serve gli interessi del loro gruppo e il male con quel che agisce contro questi interessi, anche se fosse nell'interesse dell'umanità nel suo insieme. Questa moralità di gruppo appare molto evidente durante la guerra e viene solitamente accettata per buona. Gli Inglesi considerano desiderabile la sconfitta della Germania per il bene del mondo, e tuttavia per la maggior parte onorano un Tedesco che combatte per il suo paese, perché non vien loro fatto di pensare che le sue azioni dovrebbero essere guidate da una moralità più alta di quella del gruppo.

E' giusto, di regola, che un uomo si preoccupi più degli interessi della propria nazione che non di quelli di altre, perché è molto più probabile che i suoi atti abbiano importanza per la sua nazione. Ma in tempo di guerra, e in tutte le faccende che sono di uguale interesse tanto per la sua nazione, quanto per le altre, si dovrebbe prendere in considerazione il benessere universale, e non limitare l'indagine all'interesse, o supposto interesse, del proprio gruppo o nazione.

Finché esiste il sentimento nazionale è molto importante che ciascuna nazione possa governarsi da sola, per quel che riguarda gli affari interni.

Il governo può agire soltanto con l'uso della forza e della tirannia se i suoi sudditi lo considerano con occhi ostili, e lo considereranno così se sentono che appartiene ad una nazione che non è la loro. La situazione diventa più difficile dove uomini di nazioni diverse vivono fianco a fianco nella stessa zona, come accade in certe parti dei Balcani. Le difficoltà sorgono anche in luoghi che, per ragioni geografiche, sono di grande importanza internazionale, come il Canale di Suez e il Canale di Panama. In questi casi i desideri puramente locali degli abitanti potrebbero dover cedere di fronte a interessi più vasti. Ma in generale, sempre per quel che riguarda le comunità civili, il principio che i confini delle nazioni dovrebbero coincidere con i confini degli Stati ha pochissime eccezioni.

Però questo principio non stabilisce come devono essere regolati i rapporti tra gli Stati, né come dev'essere deciso un conflitto di interessi tra Stati rivali. Oggigiorno, tutti i grandi Stati esigono una sovranità assoluta non solo per quel che riguarda i loro affari interni, ma anche per quel che riguarda le loro azioni esterne. Questa pretesa di assoluta sovranità entra in conflitto con altre pretese simili da parte di altri grandi Stati. I conflitti di questo genere possono essere decisi soltanto dalla guerra o dalla diplomazia, e la diplomazia, in sostanza, altro non è che la minaccia di guerra. Non c'è una maggiore giustificazione alla pretesa di sovranità assoluta da parte di uno Stato di quanta non ce ne sarebbe ad una simile pretesa da parte di un individuo. La pretesa di sovranità assoluta è, in realtà, la pretesa che tutti gli affari esterni vengano regolati soltanto con la forza e che quando due nazioni o gruppi di nazioni sono interessati ad una questione, la decisione debba dipendere unicamente da chi è, o viene creduto, il più forte. Questa non è altro che anarchia primitiva, «la guerra di tutti contro tutti», che secondo Hobbes era lo stato originale dell'umanità.

Non può esservi sicurezza di pace nel mondo, né possono essere prese decisioni nelle questioni internazionali secondo il diritto internazionale, se gli Stati non sono disposti a rinunciare alla loro sovranità assoluta per quel che riguarda i rapporti esterni affidandone la gestione ad uno strumento internazionale di governo (1). Un governo internazionale dovrà avere compiti sia legislativi che giudiziari. Non basta l'esistenza del tribunale dell'Aja che decide secondo un sistema di diritto internazionale già esistente; è necessario creare un'istituzione capace di mettere in pratica il diritto internazionale, che abbia il potere di trasferire territori da uno Stato all'altro, quando è convinto dell'esistenza di ragioni adeguate per questo trasferimento. Gli amici della pace commetteranno un errore

se glorificheranno indebitamente lo *status quo*. Alcune nazioni crescono, mentre altre diminuiscono; la popolazione di una zona può mutare nelle proprie caratteristiche in seguito all'emigrazione e all'immigrazione. Non esiste una buona ragione per la quale gli Stati dovrebbero risentirsi di mutamenti nei loro confini, in queste condizioni, e se non c'è un'autorità internazionale fornita del potere di fare cambiamenti di questo genere, le tentazioni di scatenare una guerra possono diventare irresistibili.

L'autorità internazionale dovrebbe possedere un esercito e una marina, e queste dovrebbero essere l'unico esercito e l'unica marina esistenti. L'unico uso legittimo della forza deve avere lo scopo di ridurre globalmente l'uso della forza nel mondo. Finché gli uomini saranno liberi di abbandonarsi ai loro istinti predatori, alcuni uomini o gruppi di uomini approfitteranno di questa libertà per opprimere e depredare. Proprio come la polizia è necessaria per impedire l'uso della forza da parte di privati cittadini, così una polizia internazionale sarà necessaria per impedire l'uso illegale della forza da parte dei singoli Stati.

Ma considero ragionevole sperare che se mai venisse creato un governo internazionale, fornito dell'unico esercito e dell'unica marina del mondo, il bisogno della forza per ottenere l'obbedienza alle sue decisioni sarebbe temporaneo. In breve tempo i benefici risultanti dalla sostituzione della legge all'anarchia diventerebbero così ovvî che il governo internazionale acquisterebbe un'autorità indiscussa e nessuno Stato si sognerebbe di ribellarsi alle sue decisioni. Appena questo stadio sarà raggiunto, l'esercito e la marina internazionali diventeranno inutili.

Abbiamo ancora una lunga strada da percorrere prima di arrivare all'instaurazione di un'autorità internazionale, ma non è molto difficile prevedere i passi attraverso i quali il risultato potrà essere gradatamente raggiunto. E' molto probabile che gli Stati finiscano col prendere l'abitudine di sottomettere le dispute all'arbitrato e che si diffonda la convinzione che i cosiddetti conflitti di interessi tra i diversi Stati sono soprattutto illusori. Col tempo deve diventare ovvio che anche quando esiste un reale conflitto di interessi, nessuno degli Stati in questione tanto soffrirebbe nel cedere, quanto soffrirebbe combattendo. Con le continue invenzioni, è certo che la guerra diverrà sempre più distruttiva. I popoli civili del mondo si troveranno di fronte all'alternativa della cooperazione o della reciproca distruzione. La guerra attuale rende quest'alternativa ogni giorno più evidente. Ed è difficile credere che, quando le inimicizie che essa ha generato avranno avuto il tempo di placarsi, gli uomini civili decideranno volontariamente di distruggere la civiltà piuttosto che accordarsi per l'abolizione della guerra.

Le questioni sulle quali gli interessi delle nazioni di solito entrano in conflitto sono soprattutto tre: le dogane, che sono un'idea fissa; lo sfruttamento delle razze inferiori, che è un delitto; l'orgoglio del potere e del dominio, che è una follia da scolaretti.

Le ragioni di carattere economico contro le dogane sono note e non le ripeterò. Esse non riescono ad avere il sopravvento soltanto a causa dell'inimicizia tra le nazioni. Nessuno pensa di stabilire dogane tra Inghilterra e Scozia, o tra il Lancashire e lo Yorkshire. E tuttavia gli argomenti con i quali viene sostenuta la necessità delle dogane tra le nazioni potrebbero essere usati altrettanto bene per sostenere la necessità di dogane tra le contee. Il libero commercio universale apporterebbe senza dubbio benefici economici all'umanità e lo si potrebbe adottare domani se non fosse per l'odio e il sospetto che le nazioni provano l'una verso l'altra. Dal punto di vista della conservazione della pace nel mondo, il libero commercio tra i diversi Stati civili non è tanto importante quanto lo è la porta aperta per quel che riguarda le loro clientele. Il desiderio di mercati esclusivi è una delle più potenti cause di guerra.

Sfruttare quelle che vengono chiamate «razze inferiori» è diventato uno dei principali obiettivi degli Stati europei. Non si mira soltanto, o soprattutto, al commercio, ma alle occasioni di investimenti; la finanza è più interessata all'argomento di quanto non lo sia l'industria. I diplomatici rivali molto spesso sono i servi, coscienti o meno, di gruppi rivali di finanzieri. I finanzieri, pur non appartenendo ad una particolare nazione, conoscono l'arte di appellarsi al pregiudizio nazionale e di indurre i contribuenti ad affrontare spese delle quali essi raccolgono il beneficio. I mali che provocano nell'interno, e la devastazione che diffondono tra le razze che sfruttano, fanno parte del prezzo che il mondo è costretto a pagare per la propria acquiescenza al regime capitalista.

Ma dogane e finanzieri non riuscirebbero a provocare guai seri se non fosse per il sentimento d'orgoglio nazionale. L'orgoglio nazionale potrebbe essere benefico se prendesse la forma di emulazione nelle cose che sono importanti per la civiltà. Se andassimo fieri dei nostri poeti, dei nostri uomini di scienza o della giustizia e umanità del nostro sistema sociale, potremmo trovare nell'orgoglio nazionale uno stimolo ad utili imprese. Ma queste cose hanno una parte minima. L'orgoglio nazionale, come esiste ora, si preoccupa quasi esclusivamente di potere e di dominio, dell'estensione del territorio posseduto dalla nazione e della sua capacità di far valere la propria volontà contro l'opposizione delle altre nazioni. In questo è appoggiato dalla moralità di gruppo. A nove cittadini

su dieci sembra assiomatico che, ogni volta che la volontà della loro nazione è in contrasto con quella di un'altra, la loro nazione abbia ragione. E anche se non l'avesse nella particolare questione, rappresenta sempre ideali tanto più nobili di quelli rappresentati dall'altra nazione, che qualsiasi accrescimento del suo potere non può essere se non per il bene dell'umanità. Poiché tutte le nazioni sono ugualmente convinte di questo a proposito di sé stesse, tutte sono altrettanto ugualmente pronte a sostenere la vittoria della propria parte in qualsiasi conflitto nel quale credono di avere una buona probabilità di vittoria. Finché sussiste questo atteggiamento, la speranza di una collaborazione internazionale rimane vaga.

Se gli uomini potessero spogliarsi del sentimento di rivalità e di ostilità tra le diverse nazioni, capirebbero che le questioni nelle quali gli interessi delle diverse nazioni coincidono superano incommensurabilmente quelle nelle quali contrastano; capirebbero, tanto per incominciare, che il commercio non va paragonato alla guerra; che l'uomo che vende loro la merce non li offende. Nessuno pensa che il macellaio e il panettiere siano suoi nemici perché gli chiedono del denaro. E invece, quando le merci vengono da un altro paese, siamo portati a credere che nell'acquistarle subiamo un terribile danno. Nessuno ricorda che le acquistiamo per mezzo di merci esportate. Ma nel paese nel quale esportiamo, le merci mandate da noi vengono considerate pericolose, e la merce che comperiamo viene dimenticata. Il concetto degli scambi, impostoci dagli industriali che temono la concorrenza straniera, da *trusts* che desiderano assicurarsi monopoli e da economisti avvelenati dal virus del nazionalismo, è assolutamente e completamente falso. Gli scambi derivano soltanto da una suddivisione del lavoro. Un uomo non può da solo fabbricare tutte le merci che gli occorrono e di conseguenza deve scambiare i proprî prodotti con quelli di altri. Quel che vale per l'individuo vale esattamente nello stesso modo per la nazione. Non c'è ragione di desiderare che una nazione produca da sola tutte le merci delle quali ha bisogno; è meglio che si specializzi in quelle che può produrre col maggior vantaggio e che scambi il sovrappiù col sovrappiù di altre merci prodotte da altri paesi. Non serve a niente esportare merci se non lo si fa allo scopo di riceverne altre in cambio. Un macellaio che è sempre desideroso di vendere la propria carne, ma si rifiuta di prendere il pane dal panettiere, o le scarpe dal calzolaio, o gli abiti dal sarto, finirebbe col trovarsi in breve tempo a malpartito. E tuttavia non sarebbe più sciocco del protezionista che vuole mandare merce all'estero senza ricevere un pagamento sotto forma di merci importate dall'estero.

Il sistema salariale ha portato la gente a credere che ciò di cui l'uomo ha bisogno è il lavoro. Questo è naturalmente assurdo. L'uomo ha bisogno delle merci prodotte dal lavoro, e meno lavoro ci vuole per produrre una determinata quantità di merci, meglio è. Ma a causa del nostro sistema economico, ogni innovazione nei metodi di produzione permette ai datori di lavoro di licenziare alcuni dei loro dipendenti, provocando disagi, mentre un sistema migliore produrrebbe soltanto un aumento di stipendio o una diminuzione delle ore di lavoro, senza la corrispondente diminuzione di stipendio.

Il nostro sistema economico è capovolto. Mette l'interesse dell'individuo in conflitto con l'interesse della comunità, in mille modi, un conflitto che non dovrebbe esistere. Sotto un sistema migliore i benefici del libero scambio e i mali delle dogane sarebbero ovvî per tutti.

A parte gli scambi, gli interessi delle nazioni coincidono in tutto quel che comprende ciò che chiamiamo civiltà. Le invenzioni e le scoperte portano benefici a tutti. Il progresso della scienza è una questione che riguarda tutto il mondo civile. Non ha una vera importanza il fatto che un uomo di scienza sia inglese, francese o tedesco. Le sue scoperte sono a disposizione di tutti e per trarne profitto non occorre niente di più dell'intelligenza. Il mondo dell'arte, della letteratura e del sapere è internazionale; quel che vien fatto in un paese non vien fatto per quel paese, ma per l'umanità. Se ci domandiamo quali cose elevano l'umanità al di sopra delle bestie, quali cose ci permettono di considerare la razza umana più importante di qualsiasi specie animale, scopriremo che non sono cose delle quali una nazione può avere la proprietà esclusiva, ma sono tutte cose che il mondo intero può spartirsi. Coloro che ci tengono, coloro che desiderano vedere l'umanità feconda nel lavoro che soltanto gli uomini possono fare, non baderanno gran che ai confini nazionali e si cureranno ben poco di sapere a quale Stato un individuo deve fedeltà.

L'importanza della cooperazione internazionale al di fuori del campo della politica mi è stata dimostrata dalla mia stessa esperienza. Fino a poco tempo fa ero occupato nell'insegnamento di una nuova scienza che pochi uomini al mondo erano in grado di insegnare. Il mio lavoro si basava soprattutto sull'opera di un Tedesco e di un Italiano. I miei allievi venivano da tutto il mondo civile: Francia, Germania, Austria, Russia, Grecia, Giappone, Cina, India e America. Nessuno di noi era cosciente di un senso di diversità nazionale. Ci sentivamo un avamposto della civiltà, occupati a costruire una strada nella foresta vergine dell'ignoto. Tutti collaboravano all'impresa comune e nell'interesse di questo lavoro le inimicizie politiche delle nazioni sembravano insignificanti, temporanee

e futili. Ma non è soltanto nell'atmosfera piuttosto rarefatta di una scienza astrusa che la collaborazione internazionale è vitale per il progresso della civiltà. Tutti i problemi economici, la questione di garantire i diritti della manodopera, le speranze di libertà in patria e di umanità fuori, poggiano sulla creazione di una buona volontà internazionale.

Finché odio, sospetto e paura dominano i sentimenti degli uomini, non possiamo sperare di sfuggire alla tirannia della violenza e della forza bruta. Gli uomini devono imparare ad essere coscienti degli interessi comuni dell'umanità, sui quali tutti concordano, piuttosto che dei cosiddetti interessi dai quali le nazioni sono divise. Non è necessario, e neanche desiderabile, eliminare le differenze di educazione, di usi e di tradizioni tra le diverse nazioni. Queste differenze danno ad ogni singola nazione la possibilità di dare un contributo caratteristico alla civiltà del mondo nel suo complesso.

Ciò che bisogna desiderare non è il cosmopolitismo, non è l'assenza di caratteristiche nazionali che si nota nei *couriers*, negli inservienti dei *vagon-lits* e in altri uomini le cui particolarità sono state eliminate dal continuo contatto con gli uomini di tutte le nazioni civili. Questo vuol dire perdere qualcosa, non acquistarla. Lo spirito internazionale che vorremmo veder nascere dovrebbe essere qualcosa da aggiungere all'amor patrio, non da togliere. Il patriottismo non impedisce di provare affetto per la propria contea, ma in certo qual modo altera il carattere di questo affetto. Le cose che desidereremo per il nostro paese non saranno più quelle che possono essere acquistate soltanto a spese degli altri, ma soltanto quelle nelle quali l'eccellenza di un qualsiasi paese va a vantaggio del mondo intero. Desidereremo che il nostro paese sia grande nelle arti della pace, eminente nel pensiero e nella scienza, che sia magnanimo e giusto e generoso. Desidereremo che porga il suo aiuto all'umanità sulla strada verso un mondo migliore, un mondo di libertà e di concordia internazionale che dobbiamo creare se l'uomo vuole avere ancora la possibilità di essere felice. Non desidereremo per il nostro paese i trionfi transitori di una ristretta avidità, ma il trionfo duraturo dell'aver collaborato a infondere alle faccende umane un po' di quello spirito di fratellanza che Cristo ha insegnato e che le Chiese cristiane hanno dimenticato. Vedremo che questo spirito non rappresenta soltanto la più alta moralità, ma anche la più vera saggezza, e l'unica strada per la quale le nazioni, lacere e sanguinanti per le ferite che la pazzia scientifica ha loro inflitto, potranno affacciarsi a una vita dove lo sviluppo è possibile e la gioia non è bandita dal richiamo frenetico di doveri irreali e fittizi. Gli atti ispirati dall'odio non sono doveri, qualunque dolore e sacrificio richiedano.

Soltanto negli atti d'amore sarà possibile trovare vita e speranza per il mondo.

(a cura di Dieter Heinrich)

NOTA

(1) Per uno schema particolareggiato di un governo internazionale vedi: L. Woolf, *Governo internazionale*, Allen & Unwin.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIO ALBERTINI, Presidente del Movimento federalista europeo, Presidente d'onore dell'Unione europea dei federalisti, professore di Filosofia della politica, Università di Pavia.

FALL CHEIKH BAMBA, Segretario del Comité International de Recherches sur le Continent Africain.

DIETER HEINRICH, Presidente del Comitato politico della World Association for World Federation, New York.

THOMAS JANSEN, Segretario generale del PPE.

LUCIO LEVI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, membro dell'Executive Committee della World Association for World Federation, professore di Istituzioni politiche comparate, Università di Torino.

ALBERTO MAJOCCHI, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti, professore di Scienza delle finanze, Università di Pavia.

FRANCESCO MAZZAFERRO, Vice-presidente della JEF Europa.

JOHN PINDER, già Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

Anno 1986

Editoriali

Chernobyl.
Le vie verso la Federazione mondiale.

Saggi

Mario Albertini, L'Europa sulla soglia dell'Unione.
Guido Montani, L'economia mondiale e il modo di produzione scientifico.

Note

Keynesismo e Welfare su scala internazionale: a proposito di un piano mondiale per l'occupazione e lo sviluppo.

Il federalismo nella storia del pensiero

Lord Lothian.
Emery Reves.

Anno 1987

Editoriali

Il nostro lavoro per il federalismo.
Due possibilità per la difesa europea.

Saggi

Joseph Preston Baratta, Il piano Baruch come precedente per il disarmo e per il governo federale del mondo.
Francesco Rossolillo, Federalismo e comportamenti linguistici.
Lucio Levi, Recenti sviluppi della teoria federalistica.

Note

L'Europa e il problema energetico dopo Chernobyl.
Verso l'unità mondiale dei federalisti.

Problemi della pace

Reykjavik.

Il federalismo nella storia del pensiero

Clarence Streit.
Il federalismo africano.

Anno 1988

Editoriali

Il problema della sicurezza nell'era nucleare.
Distensione tradizionale e distensione innovativa.

Saggi

Alfonso Jozzo, Ecu e rublo: verso un nuovo ordine monetario internazionale.
Guido Montani, La rivoluzione bolscevica e il federalismo.

Note

Proposte per un movimento ecologista europeo.
Tutela e valorizzazione della risorsa ambiente.
Bolscevismo, nazionalsocialismo e crisi dello Stato nazionale.

Problemi della pace

Pace e difesa dell'ambiente.

L'azione federalista

Un appello WAWF UEF a Gorbaciov e Reagan.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giuseppe Antonio Borgese.
Ludwig Dehio.
Jean Monnet.

Anno 1989

Editoriali

Il primo referendum per la Costituente europea.
La perestrojka e il comunismo.
L'Europa e il mondo dopo il 1989.

Saggi

Francesco Rossolillo, Il federalismo e le grandi ideologie.
Gerhard Eickhorn, Riunificazione tedesca e unità europea.
John Pinder, Il federalismo in Gran Bretagna e in Italia: i radicali e la tradizione liberale inglese.
Guido Montani, Robert Triffin e il problema economico del XX secolo.

Note

Il debito del Terzo mondo e la rifondazione degli assetti economici e politici mondiali.
Gli aspetti politici dell'emergenza ecologica.

Interventi

Dmitry Smyslov, Rublo, rublo trasferibile, Ecu, sistema monetario internazionale.

Trent'anni fa

Esame tecnico della lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giovanni Agnelli - Attilio Cabiati.
John Robert Seeley.

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedizione in abb. postale - Gruppo IV (70%).